

LA POLÍTICA DE BRASIL HACIA SUDAMÉRICA: ENTRE VOLUNTARISMO Y RESISTENCIAS

SYLVAIN F. TURCOTTE

INTRODUCCIÓN

DESDE HACE VEINTE AÑOS SUDAMÉRICA figura en la agenda de la política exterior de Brasil, país en busca de nuevos medios para construir su estatus de potencia regional a partir de un conjunto de acciones y proyectos que somete a consideración de sus vecinos. De los acuerdos de cooperación económica pactados con Argentina a mediados de los ochenta, hasta el proyecto de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), presentado durante la cumbre de presidentes de la región en 2004,* la diplomacia brasileña ha multiplicado las iniciativas encaminadas a consolidar un papel que considera legítimo reivindicar, dados los atributos del “poder blando” (*soft power*) del que goza su país. La importancia de América del Sur para Brasil no puede en efecto subestimarse: el territorio amazónico tiene una frontera común con diez de los doce estados del área, lo que implica necesariamente cooperar para asegurar la buena gestión de la cuenca del Plata o del Amazonas, dos zonas sensibles cuya soberanía comparten varias naciones. En el plano económico, la liberalización de los mercados y el crecimiento del comercio así como de las inversiones dentro de la región han hecho de Brasil el segundo polo de desarrollo más importante en el hemisferio, detrás de Estados Unidos, obligando a sus vecinos a ponerse de acuerdo sobre un conjunto de normas y reglas que acrecienten los intercambios y faciliten la integración de los mercados. No obstante, aunque Brasil ha

* La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) fue creada en diciembre de 2004; tras varios tratados y acuerdos, cambió de nombre por el de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en abril de 2007. Su objetivo es construir un espacio de integración y unión en lo político, económico, cultural y social entre los países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. [N. del T.]

logrado afirmar su estatus de economía emergente, le resulta mucho más difícil consolidar su posición como potencia de la zona, sobre todo por la tenaz competencia de países aledaños en los espacios regionales al igual que en los multilaterales.

Este artículo analiza la política de Brasil hacia Sudamérica con especial atención en el gobierno de Lula, que desde su llegada al poder en 2003 ha hecho del subcontinente la gran prioridad de la política exterior. Se trata de una decisión importante, pues desde principios del siglo xx Brasil ha buscado que se le reconozca como un actor preponderante en el sistema internacional sin preocuparse de los cimientos regionales de su proyecto. Empero, Brasilia acepta ahora que un estatus semejante exige de antemano desarrollar y consolidar su posición de potencia regional y, sobre todo, que los países circundantes la reconozcan. Los resultados de esta política no son aún visibles, pues esos mismos estados no parecen dispuestos a conceder a Brasil papel alguno en el área, oponiéndose por tanto a la mayoría de las iniciativas destinadas a consolidar la condición que la diplomacia amazónica busca activamente desde ya hace algunos años.

Luego de presentar las constantes que han estructurado por mucho tiempo la política exterior de Brasil y las prioridades que guían la acción internacional del país, el artículo analiza las causas del desarrollo tardío de una política para Sudamérica y explica las razones que provocaron el cambio de timón observado a partir de mediados de los ochenta. La última parte del texto se ocupa del gobierno de Lula, en particular, de su relación con el Mercosur y la Unión de Naciones Suramericanas, los dos pilares de su proyecto para la zona cuya gestión se complica por la fuerte competencia de Argentina y Venezuela, dos países deseosos de limitar la proyección de los intereses brasileños y que incluso aspiran a imponer una hegemonía regional, enfrentándose directamente a las acciones de Brasil.

En el fondo, el texto subraya la necesidad de que Brasil asuma a cabalidad los costos derivados de ser una potencia regional. El gobierno de Lula es el primero en reconocerlo y prueba de ello es su disposición a utilizar la diplomacia para facilitar la resolución de problemas locales. No obstante, parece que Brasil es incapaz de ejercer su liderazgo sobre la base única de sus capacidades en materia de “poder blando”; el país no posee los recursos materiales necesarios para proyectar sus intereses a escala regional. En ese contexto, las naciones sudamericanas están tentadas a reforzar sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, que posee evidentemente los atributos necesarios para aspirar a un estatus hegemónico, o a perseguir su propio proyecto, lo que debilita aún más las capacidades de Brasil, sometido como está a la competencia con países que persiguen los mismos objetivos.

LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Durante los años treinta, al tiempo que se lanzaba una estrategia de desarrollo centrada en sí misma y basada en la sustitución de importaciones, la política exterior brasileña se desarrolló lentamente a partir de ciertas constantes que todavía hoy guían la acción internacional del país. Esas continuidades dieron lugar a un paradigma que se ha seguido con regularidad, adaptándolo a los grandes cambios internacionales de cada época.¹ Es esto lo que explica por qué la política exterior, de entre el conjunto de políticas públicas conducidas por los gobiernos brasileños desde hace décadas, es la que presenta mayor continuidad.

Es difícil comprender la acción internacional del gobierno de Lula sin referirse a ese paradigma que organiza el comportamiento de Brasilia en la región y en la escena multilateral. Dos constantes son relevantes en ese modelo, pues estructura la conducción de la política exterior del país desde hace mucho tiempo. La primera se refiere a la naturaleza de las amenazas externas; lo que no debe entenderse como eventuales riesgos militares, sino como asuntos estratégicos ligados a la seguridad económica nacional.² En efecto, para la élite brasileña los principales peligros del exterior están asociados a las necesidades del desarrollo nacional y a la vulnerabilidad económica del Estado. En la literatura especializada hay un acuerdo sobre la idea de que Brasil es un país geopolíticamente satisfecho en una región pacificada desde hace mucho tiempo (Soares de Lima, 2005); la explicación de ese consenso sería que el territorio de Brasil se configuró por medio de la negociación y el arbitraje internacionales, al contrario de los países vecinos que, en general, construyeron sus bases territoriales recurriendo a la guerra. Por otra parte, la importancia geográfica, demográfica y económica de Brasil en la zona le concede una preponderancia tal que lo libera de administrar los riesgos de naturaleza militar. Es por ello que su política exterior descansa en una lógica orientada intensamente hacia el desarrollo y su objetivo es reducir la vulnerabilidad nacional y aumentar la autonomía en la formulación de las políticas industriales y financieras; de ahí que ocupe desde hace tiempo un lugar central en el proyecto de progreso nacional.

El crecimiento y fortalecimiento de un sistema internacional multipolar es otro elemento determinante de la acción internacional de Brasil. Más vieja incluso que su dimensión de apoyo al desarrollo, la búsqueda de la mul-

¹ Desde una perspectiva histórica, Amado Luiz Cervo (2003) analiza la lenta maduración de la política exterior brasileña a lo largo de los dos últimos siglos, así como su adaptación a las exigencias del desarrollo nacional.

² Para un análisis del concepto de seguridad económica en la literatura especializada, además de su transformación según los problemas del desarrollo, véase Turcotte (2002).

tipolaridad se ubica en el corazón de sus actuaciones en el exterior desde el establecimiento de la República en 1889. Para la diplomacia brasileña es, por supuesto, una manera de mejorar las capacidades de intervención de los países del hemisferio sur, pero también de abrir espacios en la escena multilateral que Brasilia podría aprovechar muy bien para construir su dominio en el ámbito político. Por otra parte, aunque durante la Guerra Fría mantuvo su apoyo a las iniciativas de Estados Unidos, Brasil se mostró activo al interior del movimiento de los países no alineados y estuvo muy presente en los espacios donde se celebraban las negociaciones comerciales multilaterales. A su vez, desde la caída del muro de Berlín, Brasil ha jugado a fondo la carta de la multipolaridad y ha establecido acuerdos que favorecen la proliferación de ejes de cooperación Sur-Sur. Su principal objetivo es construir espacios de poder que podrían beneficiar a las potencias emergentes de las regiones en desarrollo más importantes.³ En Brasilia se piensa desde hace mucho tiempo que seguir esa estrategia permitirá una lenta redistribución internacional del poder económico, lo que a su vez reforzará en alguna medida la ya mencionada política exterior al servicio del desarrollo nacional (Souto Maior, 2004).

No obstante, a pesar del grado tan elevado de continuidad que los analistas observan en la política exterior, ésta ha presentado variaciones, si bien pequeñas, en función de la naturaleza de los gobiernos en el poder. Desde los años treinta se advierten dos tendencias que han marcado por igual a gobiernos civiles y militares (Gomes Saraiva, 2005). La primera le da prioridad a la búsqueda de autonomía, además de concederle gran importancia a los problemas Norte-Sur así como al liderazgo de Brasil en los espacios que agrupan a los países en desarrollo. En este caso queda claro que las consideraciones ligadas al desarrollo nacional determinan la política exterior. La segunda tendencia favorece una participación mucho mayor en los regímenes internacionales y apoya más la liberalización económica, incluso si uno de sus objetivos es reducir la vulnerabilidad externa. Por consiguiente, la diplomacia brasileña privilegia un liderazgo más discreto en América Latina y en los foros donde concurren los países en desarrollo. Desde principios de la década de los noventa, el gobierno de Collor de Mello privilegió la participación, mientras que el de Franco era claramente autonomista. Y si durante el gobierno de Cardoso se observaron las dos tendencias, la llegada al poder de Lula da Silva en enero de 2003 reforzó el paradigma auto-

³ Sobre este tema es imprescindible leer a Alden y Vieira (2005), quienes analizan la acción de las potencias medias en el periodo posterior a la Guerra Fría; al igual que a Turcotte y Lord (2006), quienes evalúan las capacidades de cooperación de esos países en los organismos comerciales internacionales.

nomista en el Itamaraty;⁴ esto a pesar de que el gobierno avanza por la vía trazada por Cardoso al retomar la mayoría de los proyectos que su administración puso en marcha a partir de la mitad de la década de 1990.

Con todo y esas ligeras variaciones, Brasil ha logrado mantener las condiciones necesarias para intentar la industrialización por sustitución de importaciones incluso en un contexto de liberalización económica (iniciada a principios de los años noventa), lo que demuestra la permanente dependencia de la política exterior de las necesidades del desarrollo nacional. Todavía hoy, las relaciones políticas que Brasilia establece con sus vecinos están impregnadas fuertemente por esa estrategia pro desarrollo. Además, es lo que explica el temor de los negociadores brasileños a perder una parte de soberanía, por más pequeña que sea, en beneficio de instituciones regionales (supranacionales), lo que limitaría las capacidades de reacción del país frente a choques económicos externos. Este punto constituye una de las principales fallas del proyecto regional brasileño.

BRASIL Y EL HEMISFERIO

Los planes de Brasil para el subcontinente no pueden ser evaluados fuera de las condiciones históricas que influyeron significativamente en la naturaleza de las relaciones con sus socios. Los miedos que la mayoría de los países sudamericanos expresan respecto al gigante amazónico son indisociables de las actitudes de superioridad, sino es que de arrogancia, que Brasilia ha demostrado a lo largo del último siglo. En efecto, la política de Brasil hacia Sudamérica estuvo marcada durante mucho tiempo por las difíciles relaciones con la América hispánica, situación que lo condujo a privilegiar, de entrada, sus relaciones con Europa y, posteriormente, con Estados Unidos al tiempo que desarrollaba un sentimiento de superioridad ante sus vecinos (Villafane Santos, 2005).

Durante el Imperio, Brasil se mantuvo ligado estrechamente a Europa; asimismo, el haber conservado en el poder a un representante de la familia real portuguesa hasta 1889 constituyó un factor adicional de distanciamiento con los países del Nuevo Mundo, obligados a luchar contra la metrópoli española a fin de obtener su independencia a principios del siglo XIX. Posteriormente, las nuevas repúblicas atravesaron largos periodos de anarquía antes de establecer nuevos estados en los territorios liberados, mientras que en Brasil la integridad territorial y los poderes centrales nunca fueron cuestionados tras la independencia nacional ni en años subsecuentes. En

⁴ El palacio del Itamaraty es la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

consecuencia, la estabilidad y continuidad de las instituciones brasileñas reforzaron la idea de su supremacía por casi un siglo.

Es al instaurarse la República en 1889 que Brasil voltea finalmente hacia América, aunque una vez más mantenga sus distancias respecto a América Latina, prefiriendo establecer nexos privilegiados con Estados Unidos. La amistad entre ambos países afectará las relaciones interamericanas durante mucho tiempo. Si al principio se trataba, en esencia, de una estrategia que apuntaba a liberarse del peso de Inglaterra, Estados Unidos se volvió rápidamente un socio imprescindible con el que la diplomacia brasileña podría alcanzar su objetivo establecido desde principios del siglo xx; a saber, el reconocimiento de Brasil como un actor importante del sistema internacional. Fue ésta la razón por la que el barón Rio Branco negoció una alianza no escrita con Washington, que permitía a Brasilia pensar en hacerse de un estatus de potencia regional bajo la mirada indulgente de Estados Unidos. También es la razón que explica por qué desde el inicio del siglo pasado la diplomacia brasileña reconoce que el hemisferio está controlado por Estados Unidos, pero que la gestión del subsistema sudamericano es su responsabilidad, condición compartida con Argentina; que, por otra parte, teme el desarrollo del liderazgo brasileño, anunciando así importantes dificultades en la relación bilateral. Esta preferencia de Brasil por América del Norte aclara por qué aceptó el corolario Roosevelt de la Doctrina Monroe, dejando a Washington entera libertad para actuar en América Central y en el Caribe (Moniz Bandeira, 2003). Brasilia se negó a condenar las intervenciones estadounidenses en esas regiones a pesar de las reacciones en contra que provocaban en América Latina, esperando obtener así apoyo incondicional en el ámbito regional y en los espacios multilaterales. Entre 1889 y 1945, el respaldo brasileño a las iniciativas estadounidenses aumentó de manera continua, provocando gran desconfianza entre los vecinos sudamericanos, quienes no aceptaban la particular posición de Brasil en la agenda regional de Estados Unidos. Ello esclarece también por qué los países de la zona se opusieron a que Brasil obtuviera un asiento permanente en la Sociedad de Naciones, objetivo que ya desde entonces era uno de los más importantes de la política exterior brasileña. Ese periodo de relaciones privilegiadas con Estados Unidos terminó en 1945, cuando Washington pierde interés en la región; en adelante destinará lo esencial de sus recursos diplomáticos a lidiar con los efectos de la Guerra Fría en el sistema internacional. Es así que Brasil se acerca a los países vecinos por miedo a quedarse aislado en las Américas, toda vez que no se beneficia más del bondadoso apoyo estadounidense.

Por más de un siglo, la diplomacia brasileña evitó cuidadosamente toda situación que la volviera sospechosa de estar buscando un estatus de líder en América del Sur, incluso si el acuerdo tácito alcanzado por Rio Branco

con Estados Unidos favorecía el éxito de ese objetivo. El discurso diplomático evitaba toda referencia a la hegemonía o al liderazgo brasileños para no provocar una eventual reacción de oposición interna que pudiera conducir a una alianza hispánica cuyos efectos habrían sido muy costosos. En resumidas cuentas, es en los dos momentos en los que Estados Unidos se retira de la región (1945 y 2001) cuando Brasil intenta acercarse a América del Sur, lo que en sí dice mucho sobre sus capacidades para actuar en su propia región.

El giro decisivo de los años ochenta

No es sino hasta la década de 1980 cuando Brasil decide conceder verdadera importancia a Sudamérica, terminando así con más de un siglo de relaciones difíciles con la América hispánica. Dos factores favorecieron esa reorientación global de la política exterior. Por un lado, la crisis de los regímenes militares y su reemplazo por gobiernos civiles durante los años ochenta. Al igual que sus vecinos del Cono Sur, la administración de José Sarney (1985-1990) intentaba asegurar la rápida consolidación de los nuevos regímenes civiles; asimismo, privilegió los acuerdos de cooperación económica para reducir los riesgos de conflicto que las dictaduras militares habían alimentado por medio de un discurso nacionalista y de aspiraciones a una hegemonía regional. Los gobiernos se convencieron de que una mayor interdependencia entre los países de la región era una garantía para la paz y para la permanencia de la democracia. Por otro lado, la ratificación de un acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá en 1989 y, sobre todo, la adhesión de México al TLC en 1994, dirigieron nuevamente la atención de Brasil hacia su espacio económico más cercano, además de favorecer la transformación de los acuerdos de complementariedad ratificados con Argentina en 1985 en un verdadero proyecto de integración regional. En 1991, Brasil y Argentina, acompañados por Uruguay y Paraguay, lanzan el Mercado Común del Sur (Mercosur), primera etapa hacia la consolidación de un espacio económico sudamericano y fundamento de la estrategia brasileña, desplegada paulatinamente en reacción al proyecto "Iniciativa por las Américas", presentado por Estados Unidos a principios de los años noventa (Turcotte, 2001).

Los cambios ocurridos en la zona a partir de mediados de los ochenta modificaron considerablemente las prioridades de los cuerpos diplomáticos; el brasileño fue el que los sintió con mayor fuerza. En efecto, la importancia que tiene hoy la región para Brasilia constituye una auténtica innovación que revierte más de un siglo de relaciones difíciles con la América española. Es durante la presidencia de Itamar Franco (1993-1994) que la diplomacia brasileña redefine a fondo sus prioridades y objetivos en el área, y que Amé-

rica del Sur reemplaza a América Latina como referencia principal. Se trata de una decisión importante pues implica que, en adelante, Brasil reclamará para sí el estatus de potencia regional y colocará en su agenda diplomática una estrategia que le permitirá establecer esa posición frente al resto de los países. En ese momento toma forma la idea de un tratado de libre comercio sudamericano (TLCAS), medio privilegiado para oponerse al proyecto comercial estadounidense del gobierno de Clinton y a su expansión al hemisferio vía la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Este conflicto permanente entre los proyectos comerciales de Brasil y Estados Unidos (cuyo origen se remonta a principios de los años noventa) será la punta de lanza de la estrategia regional de Brasil y proveerá de cierta legitimidad al nuevo discurso de su política exterior, mucho más conciliador con los países del área (Deblock y Turcotte, 2005). Por lo demás, es en ese contexto que el gigante amazónico pone en tela de juicio el concepto de América Latina y propone, en su lugar, la idea de tres Américas con destinos diferentes. Si América del Norte ha escogido acercarse a Estados Unidos para aprovechar el dinamismo de su economía, y si América Central sigue dependiendo demasiado de Washington como para participar en un proyecto que responda a las prioridades brasileñas, América del Sur se vuelve entonces el espacio privilegiado donde Brasil puede establecer su estatus de potencia poniendo el acento en dos tipos de iniciativas: en el plano económico, proseguir una agenda comercial regional; en el político, esforzarse por mediar en las crisis institucionales de los países vecinos.

Esas nuevas empresas se volvieron muy importantes durante el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) y generaron muchos proyectos que reforzarían la importancia de Sudamérica para Brasilia.⁵ El inicio de negociaciones con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1998 constituyó un momento esencial por tratarse del primer paso de una eventual extensión del Mercosur a todo el subcontinente, etapa necesaria para la constitución de un área de libre comercio organizada alrededor de la economía brasileña.⁶ Las nuevas prioridades de la política

⁵ El gobierno de Cardoso recurrió a sus vecinos latinoamericanos durante su segundo mandato; en el primero se dedicó principalmente a estabilizar la economía nacional y a impulsar las reformas estructurales de mercado.

⁶ En la literatura suele exagerarse el alcance del acuerdo Mercosur-Comunidad Andina. En realidad se trató de la renegociación de los acuerdos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), necesaria una vez que el Mercosur puso en marcha el arancel exterior común en 1994. Además, dichos convenios nunca permitieron la participación de representantes comisionados por el Mercosur y por la Comunidad Andina; más bien fueron negociados en arreglos bilaterales entre los miembros de ambos organismos, dando por resultado calendarios de liberalización muy difíciles de respetar por su complejidad.

exterior dieron lugar, también, a la Cumbre de América del Sur, celebrada en Brasilia a finales del verano de 2000.* Fue un evento de gran importancia pues reunió a los doce presidentes de la región, quienes discutieron varios temas que respondían, ante todo, a las preocupaciones de Brasilia, poniendo en evidencia la importancia del proyecto regional que guía su acción desde hace diez años. La agenda de discusiones propuesta por Brasil identificaba varios problemas: los medios necesarios para mantener la democracia en la región, un programa de desarrollo de infraestructura para favorecer la integración física del espacio sudamericano, el crecimiento de los intercambios comerciales y, finalmente, el proyecto institucional que consistía en una estructura destinada a fundar la alianza Mercosur-CAN sobre bases más sólidas, además de proveer los instrumentos que la gobernanza económica de América del Sur necesita.⁷

Estas iniciativas se pusieron en marcha durante el gobierno de Sarney, a mediados de los ochenta, alcanzando su mejor momento en el gobierno de Cardoso, cuando se privilegió un proyecto de liderazgo sudamericano. Resulta claro que más allá de todas las iniciativas del periodo, Brasil se fue dando lentamente los medios para construir su estatus de potencia regional. El camino fue proponer a sus vecinos estructuras que favorecieran la reorganización del espacio sudamericano para que éste correspondiera mejor con sus intereses políticos y sus proyectos económicos. Cabe anotar que la diplomacia brasileña procede siempre de manera muy sutil, a fin de evitar cualquier forma de oposición. Además, sus diplomáticos se muestran siempre muy reticentes a hablar de liderazgo y evitan toda situación en la que se pudiera pensar que están buscando alcanzar un estatus de potencia regional. Desde 1993, los representantes brasileños diseñan proyectos para luego intentar que sus vecinos los aprueben siempre por medio de la coordinación, la consulta y la discusión, con la idea de hacer converger lentamente las diferentes estrategias nacionales hacia los objetivos fundamentales de la diplomacia brasileña (Burges, 2006). Al conducirse siempre de manera muy cuidadosa, Brasilia consigue reforzar su legitimidad sin incurrir en grandes costos, única estrategia válida para un actor del que se menciona a menudo su falta de medios para manejar la agenda sudamericana.

* Entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre [N. del T.]

⁷ En aquel momento, la mayoría de esos temas estaba asociada directamente al apoyo de Brasil a la ratificación de un eventual tratado de libre comercio sudamericano. El objetivo de tal acuerdo era reducir la incertidumbre de una negociación comercial bilateral, situación que disminuiría de manera muy importante las ganancias potenciales de Brasil de crearse el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

EL GOBIERNO DE LULA Y AMÉRICA DEL SUR

En 2003, con la llegada del gobierno de Lula al poder, la política exterior adquirió una importancia como nunca antes, lo que tendrá un impacto considerable en la agenda regional del país.⁸ Incluso si por razones de legitimidad política interna Brasilia exagera en ocasiones lo innovador de sus iniciativas, debe reconocerse que ningún gobierno le había concedido tanto valor a América del Sur. En efecto, durante la presidencia de Lula da Silva, la región se ha impuesto como la gran prioridad del Itamaraty, distinguiéndose del gobierno de Cardoso, para el cual la zona sí había adquirido un peso estratégico pero no hasta el punto de concederle mayor importancia que a las relaciones con Estados Unidos o con Europa, socios esenciales, se pensaba, para alcanzar el desarrollo nacional. Para Lula y sus ministros, el objetivo principal de la política exterior apunta hacia el fortalecimiento, y en ocasiones hacia la creación, de las nuevas instituciones sudamericanas que permitan darle mayor coherencia a las relaciones regionales, tanto económicas como políticas.

En ese sentido, durante el primer periodo de la presente administración (2003-2006) se han logrado avances importantes. En lo económico, la diplomacia brasileña ha centrado su atención en dos proyectos que han tenido repercusiones positivas. Por una parte, la ratificación del acuerdo comercial entre el Mercosur y la CAN le concede a los países andinos, desde 2004, el estatus de miembros asociados al Mercosur, abriendo la posibilidad para un tratado de libre comercio sudamericano. El presidente Franco ya había propuesto esa idea en 1993 como reacción a la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por otra parte, se pusieron en marcha algunos proyectos muy detallados, pensados para favorecer la integración física de la región y facilitar así el desarrollo del comercio y de las inversiones. Un primer ejemplo importante en el rubro de infraestructura es la autopista transoceánica, que permitirá unir el continente de extremo a extremo a la altura de Brasil y de Perú. Otro proyecto que vale la pena mencionar es la construcción de un gasoducto transamazónico para conducir el gas venezolano hacia los mercados de Argentina y de Uruguay. A Brasil le gustaría que este proyecto se concretara pues le permitiría diversificar sus fuentes de abastecimiento de energía, cuestión crucial tras la nacio-

⁸ En efecto, es en el ámbito de la política exterior donde las innovaciones han sido las más importantes desde 2003. En contrario a otras áreas de intervención en las que el gobierno de Lula ha mostrado gran continuidad respecto a sus predecesores, la política exterior ha sufrido algunos cambios, tanto porque no depende de las condiciones presupuestales como porque se trata de un dominio de acción independiente de la coordinación política con el Congreso, dejándole al poder ejecutivo gran autonomía (Soares de Lima, 2005).

nalización de los activos energéticos brasileños por el gobierno boliviano en la primavera de 2006.⁹ Cardoso ya había incluido esas obras en la agenda durante el encuentro de presidentes en septiembre de 2000, lo que muestra la continuidad de los objetivos brasileños a pesar de los cambios en la orientación ideológica del poder ejecutivo.

En el ámbito político, el proyecto que sin duda se ha beneficiado más es el de un parlamento para el Mercosur. En enero de 2007 se llegó a un acuerdo sobre un conjunto de medidas, de entre las cuales la más importante prevé la elección de representantes permanentes que ocuparán un escaño en la nueva institución a partir de diciembre de 2010. Sin embargo, aún no se sabe si el Parlamento dispondrá de poderes supranacionales, fuente potencial de conflicto con Brasil, que rechaza toda forma de delegación de poder a instituciones regionales. El otro campo de acción privilegiado por el gobierno de Lula es el de las crisis que han afectado en años recientes a varios países de la región. En efecto, en este punto la diplomacia brasileña ha demostrado un alto grado de intervencionismo para proteger a la democracia en aquellos estados que han atravesado por crisis institucionales profundas.¹⁰ Brasil está dispuesto a asumir nuevas responsabilidades de presentarse en la región importantes problemas políticos (Hirst, 2006); prueba de ello fue la formación, en 2003, de un "grupo de amigos de Venezuela" para facilitar el diálogo entre el gobierno de Hugo Chávez y los grupos de oposición, así como para encontrar una solución al conflicto que respetara los derechos democráticos de cada uno. Otro testimonio de esa voluntad fueron las intervenciones durante las crisis constitucionales en Bolivia y Ecuador.

No les falta razón a los críticos del gobierno de Lula cuando lo censuran por apropiarse con demasiada facilidad de los logros de administraciones anteriores: fueron los ministros de Franco y de Cardoso quienes presentaron la mayor parte de los proyectos ya referidos. No obstante, es justo reconocer que el gobierno actual es el primero en aceptar los costos del liderazgo regional, uno de los reclamos que los países vecinos le dirigen a Brasil desde hace tiempo. Un ejemplo de este cambio de actitud se dio en las negociaciones con la CAN, cuando el estado amazónico aceptó plazos para reducir

⁹ Estos proyectos de infraestructura tienen una importancia decisiva puesto que la historia económica de la región nunca ha permitido el desarrollo de una red que favorezca los intercambios zonales. Ni la participación en el comercio mundial en calidad de proveedor de materias primas (desde los procesos de independencia hasta la década de 1930) ni las estrategias de sustitución de importaciones han conducido alguna vez a los países del área a formar una red entre los mercados para facilitar la circulación de bienes.

¹⁰ Estados Unidos aprecia considerablemente el papel que Brasil se da de esa manera, pues cree que el país finalmente cumple con sus funciones de aliado en la administración del espacio regional.

aranceles y tarifas bastante ventajosos para sus socios comerciales, lo que, además, generó fuertes críticas entre los industriales del país, quienes le reprochaban a Brasilia el haber privilegiado sus intereses políticos en perjuicio del acceso de los productos locales a los mercados andinos. Por otra parte, los recursos diplomáticos invertidos en la formación del “grupo de amigos de Venezuela” y en el intento de solucionar las crisis políticas de Ecuador y Bolivia, muestran que su gobierno está listo para ir mucho más lejos que los anteriores en materia de liderazgo regional. Por último, podemos pensar que el mando brasileño de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU en Haití es un claro mensaje para las naciones vecinas en esa dirección.¹¹

Brasil comprende ahora que debe esforzarse más si quiere proyectar sus intereses a escala regional. Empero, los avances observados durante el primer mandato del gobierno de Lula no han aumentado la credibilidad de sus planes; por el contrario, parecen haber incrementado la desconfianza hacia ellos, visto el constante cuestionamiento en las capitales de los países vecinos de las principales iniciativas de integración promovidas por Brasilia. Las numerosas dificultades experimentadas en la administración del Mercosur y de la Unasur ilustran en realidad la inveterada incapacidad de Brasil en el espacio sudamericano.

El Mercosur y la difícil gestión del Cono Sur

Si se toman en cuenta los numerosos problemas a los que se ha enfrentado el Mercosur desde la devaluación brasileña de 1999 (decidida de manera unilateral), su resurgimiento resultaba inevitable; así, la administración actual no sorprendió a nadie al anunciar que haría del organismo su prioridad en la región. Durante su primer mandato, el gobierno de Lula reiteró constantemente sus buenas intenciones, más aún con el ascenso al poder de Kirchner en Argentina en el verano de 2003; lo que le dio un nuevo impulso al proyecto, pues el presidente recién electo parecía mucho más favorable a la integración sudamericana que su predecesor. En cambio, buena parte de los problemas que aquejan a la organización no han sido resueltos; ante esto, Brasil ha preferido presentar su propio plan de integración sudamericana en lugar de garantizar la consolidación que necesita el Mercosur. Las dificultades son muchas y la agrupación sufre por ellas desde hace tiempo.

¹¹ Algunos observadores consideran que más bien fue la eventual obtención de un lugar como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU lo que habría convencido a Brasilia de tomar el mando de la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití (MINUSTAH) (Seitenfus, 2006).

Esa situación ha conducido a numerosos observadores a afirmar que el estado amazónico no posee los atributos necesarios para gestionar su ambiente inmediato, lo cual dice bastante sobre la proyección de sus capacidades en Sudamérica (Da Motta Veiga, 2006; Seitenfus, 2005).

Para Brasil, la creación del Mercado Común del Sur en 1991 está asociada directamente al fortalecimiento de su autonomía política y a la disminución de la vulnerabilidad económica por el lado del desarrollo de vínculos internacionales particulares. Si al principio el acercamiento entre los países del Cono Sur se concebía como un proceso eminentemente comercial, la diplomacia brasileña pronto le asignó funciones estratégicas, pues permitiría ampliar las capacidades políticas del país, con que conseguiría de este modo orientar en alguna medida el discurso y los intereses de sus socios. Para la nación amazónica, y esto desde mediados de los años noventa, el Mercosur responde principalmente a preocupaciones de orden estratégico y geopolítico (Jedlicki, 2001). En el lenguaje de la diplomacia brasileña, el Mercosur sería un instrumento gracias al cual es posible construir un subsistema económico y político que lleva al reconocimiento del país como una potencia intermedia en el mundo y como la más importante en América Latina.¹² El éxito del Mercado Común del Sur reforzaría entonces la presencia brasileña en la región.

Por esta razón, Brasil pasó rápidamente de una situación de conflicto y enfrentamiento con Argentina a una de cooperación bilateral. Lo paradójico es que ese mismo argumento plantea un problema para la gestión política del Mercosur y ha complicado las relaciones con Argentina desde hace mucho tiempo. Claro, cuando Raúl Alfonsín y José Sarney acordaron en 1985 lanzar la integración a partir de una base bilateral, Brasilia y Buenos Aires tenían objetivos en común. Sin embargo, rápidamente se observó una diferencia bastante significativa entre ambos países en la manera de percibir el sentido y el papel del Mercosur; ello ocurrió a pesar del mayor acercamiento económico y del crecimiento de los intercambios comerciales logrados por el organismo durante los años noventa. Si en Brasil el Mercosur responde a finalidades principalmente políticas y geoestratégicas, en Argentina se trata, ante todo, de un instrumento para el crecimiento económico y el desarrollo del comercio. Más aún, los brasileños ven en la consolidación de la agrupación regional un medio para afianzar su posición en los foros internacionales y dentro de las organizaciones comerciales del mundo,

¹² La firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994 le dio al Mercosur las bases jurídicas que le permiten celebrar acuerdos internacionales con países o agrupaciones comerciales. Por otra parte, el establecimiento de un arancel exterior común en enero de 1995 permitió transformar el bloque comercial en unión aduanal. Esos fundamentos legales condujeron a la firma de varios tratados con socios regionales y con actores ubicados en otras regiones del mundo.

mientras que para los argentinos constituye una estructura que les permite tener cierto control de los comportamientos de su aliado.

Segundo país de relevancia geopolítica en América del Sur (durante mucho tiempo la principal potencia de la región), Argentina busca limitar la influencia de Brasil e incrementar su autonomía frente a él. Esos objetivos plantean un problema que se suma a otro más general: el Mercosur siempre ha sufrido por las divergencias de estrategia entre sus dos miembros más importantes y por su manifiesta falta de voluntad ante el organismo. Peor todavía, si durante los años ochenta se produjo una fuerte convergencia en la relación bilateral, la llegada al poder de Carlos Menem en 1989 provocó un cambio de orientación en Buenos Aires. El hecho complicó la gestión política del Mercosur a pesar de que los años noventa atestiguaron una gran concurrencia en el ámbito comercial. En efecto, por más de diez años Buenos Aires se acercó a Washington con el objetivo manifiesto de aumentar su margen de maniobra ante Brasilia, que vio complicarse aún más la administración del triángulo Brasil-Estados Unidos-Argentina, reduciendo así de manera significativa sus capacidades a escala sudamericana.¹³

El ascenso al poder de Néstor Kirchner pocos meses después de que lo hiciera Lula da Silva en enero de 2003 pareció infundirle nueva vida a los proyectos comerciales sudamericanos. Ambos mandatarios se pronunciaron muy pronto a favor de renovar la alianza estratégica que había conducido a sus países a fundar el Mercosur a principios de los años noventa; asimismo, anunciaron la creación de un parlamento y de un instituto monetario, todo ello en el ánimo de relanzar el proyecto regional a partir de bases nuevas (Bizzozzerro, 2003). No obstante, esa voluntad expresada por Lula y Kirchner no se tradujo en más acuerdos, sobre todo porque Brasil estaría obligado a hacer importantes concesiones, algo que, respetando los objetivos históricos de su política exterior, rechazó por considerar que delegar su soberanía económica en instituciones regionales aumentaría su vulnerabilidad y reduciría su autonomía en materia de desarrollo.

Sin lugar a dudas fue por esa razón que la Argentina de Kirchner se acercó a la Venezuela de Chávez en 2006; ello le permitiría llevar más fácilmente su relación con Brasil y beneficiarse de los petrodólares venezolanos en un momento en que debía regularizar su estatus financiero tras la grave crisis económica que estalló en diciembre de 2001. La formación de un nuevo triángulo, compuesto por Buenos Aires, Brasilia y Caracas, anuncia-

¹³ Debido a la ausencia de autonomía de las relaciones exteriores en Argentina, Buenos Aires modifica frecuentemente las prioridades de su política internacional para obtener el apoyo de grupos nacionales estratégicos, lo que turba las relaciones bilaterales, más si se recuerda que Brasil es muy crítico de los diplomáticos argentinos por considerarlos demasiado dependientes de los poderes ejecutivos (Gomes Saraiva, 2005).

ba la renovación del Mercosur al reducir el elevado grado de asimetría del que se beneficiaba Brasil desde 1991 (Cason, 2000). No obstante, parece que la llegada de Venezuela al seno del bloque comercial produjo el efecto contrario al aminorar las viejas tensiones entre Buenos Aires y Brasilia. Las dos capitales se han visto obligadas a colaborar en todo a fin de reducir los daños causados a la organización por un nuevo miembro que privilegia la construcción de su estatus de potencia regional en vez de afianzar el mercado común.¹⁴

Otro signo de la debilidad de Brasil ante el Mercosur es visible en su incapacidad para responder a las demandas de Paraguay y de Uruguay; que son, a saber, acelerar la aplicación del Protocolo de Ouro Preto para hacer del organismo regional una verdadera unión aduanal y mejorar su funcionamiento. Todo ello tiene el objetivo de sacarle máximo provecho a un acceso irrestricto a los mercados de Argentina y Brasil, estados que administran la organización de manera bilateral sin preocuparse de las preferencias de los otros miembros. Por otro lado, Uruguay firmó en 2006 un acuerdo marco con Estados Unidos que podría derivar en un tratado de libre comercio, tal como lo han hecho en años recientes Chile, Colombia y Perú, aprovechando que, desde 2003, los estadounidenses han incluido en su agenda hemisférica una nueva estrategia bilateral (Deblock y Turcotte, 2005). Incluso si Uruguay abandonara el Mercosur, al no poder respetar más el arancel externo común, el eventual tratado de libre comercio tendría un débil impacto económico dada la importancia marginal del país dentro del bloque comercial. No obstante, los efectos políticos serían mucho más graves: el organismo se desacreditaría ante sus principales socios comerciales, complicándole la conducción de su política exterior a Brasil, que utiliza el Mercosur para reforzar su posición en los foros internacionales y al interior de los organismos comerciales mundiales.

Es evidente que Uruguay se acercó a Estados Unidos para obligar a las dos economías más grandes del Cono Sur a ofrecerle ciertas ventajas; desde hace tiempo Uruguay y Paraguay estiman que Brasil y Argentina monopolizan las decisiones en el seno del Mercosur, además de reprocharles sus actitudes demasiado defensivas durante las negociaciones comerciales.¹⁵ Por otro lado, parece que Uruguay intenta obligar a Brasil a intervenir en el conflicto que mantiene con Argentina por la construcción de fábricas de pasta

¹⁴ "Assesor admite aliança de Kirchner e Lula para conter Chávez", *Estado de São Paulo*, 3 de febrero de 2007.

¹⁵ Durante la 32ª Cumbre del Mercosur en enero de 2007, Brasil y Argentina propusieron un fondo de convergencia estructural para ayudar al desarrollo de pequeños países y reducir así las asimetrías al interior de la organización.

de papel en los márgenes de un río fronterizo. Pese a todo el daño político que ese conflicto genera al interior de la agrupación regional, la diplomacia brasileña, siempre de manera muy cuidadosa, ha evitado intervenir argumentando que se trata de un conflicto bilateral que no podría ser resuelto en el marco de la estructura institucional de la organización.

Esa crisis constituye otro ejemplo que ilustra la incapacidad de Brasil para asumir su papel de líder, a pesar de los grandes proyectos regionales que animan desde hace tiempo su diplomacia. Según Seitenfus (2005), el Mercosur sería el gran perdedor de la estrategia del gobierno de Lula, dispuesto incluso a sacrificarlo para poner en marcha la Unión de Naciones Suramericanas,¹⁶ proyecto más acorde a los objetivos históricos de la política exterior amazónica. Los eventos acaecidos en la región andina desde 2005 ahondarán el desgaste del liderazgo brasileño, esta vez en competencia directa con la Venezuela de Chávez y sus intenciones de construir un estatus de potencia regional gracias a sus petrodólares y a un discurso antihegemónico de gran resonancia en América del Sur.

La Unión de Naciones Suramericanas en la era del nacionalismo andino

Al terminar el primer mandato del gobierno de Lula, varios eventos ya habían transformado la geopolítica sudamericana y habían complicado más la ejecución del proyecto regional de Brasil. El país amazónico tuvo que adaptarse, en ocasiones de manera muy torpe, al nuevo contexto, distinto del que su diplomacia había considerado cuando construyó su plan de acción. El activismo venezolano, por una parte, y la llegada de una nueva generación de líderes políticos en la región andina, por la otra, suscitaban cambios cuyos efectos se sintieron muy pronto en Brasilia. En el espacio subcontinental, el margen de maniobra de Brasil es casi inexistente, mientras que su diplomacia parece condenada a reaccionar ante los imprevistos, sino es que a aguantar las derrotas sin chistar. Esto quedó muy claro tras la nacionalización de los activos de Petrobras (empresa brasileña) en Bolivia en julio de 2006.

¹⁶ Desde principios de los años noventa, la importancia concedida al Mercosur por los presidentes brasileños ha variado mucho. Para Itamar Franco (1992-1994), el TLCAS era más relevante que el Mercosur; además, las difíciles relaciones con Carlos Menem no permitían acercamiento significativo alguno. El gobierno de Cardoso (1995-2002) intentó hacer concurrir al mismo fin su proyecto sudamericano y el Mercosur; sin embargo, la devaluación unilateral de enero de 1999 minó la legitimidad de Brasilia a los ojos de los socios del Cono Sur. El primer mandato del gobierno de Lula (2003-2006) no aportó nada nuevo, a pesar de que se había anunciado una revolución en los asuntos sudamericanos.

La admisión de Venezuela como miembro pleno del Mercosur también en julio de 2006 constituye, sin lugar a dudas, el evento más importante por sus efectos, pues provocará una importante reconfiguración de fuerzas en América del Sur; además, hará mucho más pesada, o engorrosa, a la diplomacia brasileña la gestión de los asuntos regionales. Si para Buenos Aires y Brasilia la llegada de Venezuela representó, ante todo, una contribución energética estratégica que les permitirá gozar de mayor autonomía frente a los mercados petroleros internacionales, para los otros dos miembros del bloque comercial la incorporación de un nuevo socio contribuirá a reducir la fuerte asimetría al interior del organismo y, de esta forma, darle mayor peso a sus viejos reclamos. Sobra decir que el acontecimiento alimentó la esperanza en las otras cuatro capitales de ver un relanzamiento del Mercosur, aunque cada vez resulta más claro que la adhesión de Venezuela debilitará la organización e incrementará el riesgo de que la crisis que atraviesa desde finales de los años noventa se agrave, sobre todo si se consideran las actitudes del presidente Chávez.

En efecto, apenas algunos meses después de su llegada, Buenos Aires y Brasilia alimentaban ya vivas inquietudes ante las conductas tan particulares del dirigente venezolano. Por ejemplo, al presentarse durante la 32ª Cumbre del Mercosur, celebrada en Río de Janeiro en enero de 2007, Chávez anunció que había ido a descontaminar la organización de sus ideas neoliberales y a relanzar la integración sudamericana desde el Mercosur, sí, pero a partir de bases nuevas, diferentes de las que Brasil y Argentina habían privilegiado en 1991 al firmar el Tratado de Asunción. Más grave aún, el comportamiento político tan discutible del presidente Chávez pasó a ser rápidamente otra fuente de inquietud para Brasil y Argentina por cuestionar la validez de la cláusula democrática que ellos mismos incorporaron a los fundamentos jurídicos del bloque para garantizar la consolidación de las jóvenes democracias del Cono Sur. En su condición de miembro pleno, Venezuela está obligado a respetar las instituciones y prácticas democráticas so pena de ser excluido de la organización, tal como les sucedió a los militares paraguayos, quienes tras tomar el poder en 1998 tuvieron que regresar a sus cuarteles cuando Argentina y Brasil lo exigieron así bajo amenaza de expulsar al país del bloque comercial.¹⁷ Finalmente, el alza vertiginosa desde 2003 del gasto militar de Caracas genera mucha inquietud en Brasilia y en otras capitales pues desafía el equilibrio militar regional y amenaza con alimentar las ten-

¹⁷ Las actitudes del presidente Chávez en cuestiones relacionadas con la libertad de prensa en Venezuela y, sobre todo, los plenos poderes que se atribuyó en enero de 2007, permitiéndole gobernar por decreto durante dieciocho meses, podrían contravenir el espíritu de la carta democrática del Mercosur.

siones en varios puntos de conflicto.¹⁸ Además, los responsables castrenses brasileños están muy preocupados por el impacto que podría tener la circulación de esas armas en la zona del conflicto colombiano y por el eventual desbordamiento de este último hacia el espacio amazónico.

Las relaciones políticas dentro del Mercosur son ahora mucho más difíciles con la llegada de Venezuela.¹⁹ Por otro lado, desde los primeros meses de existencia del “nuevo Mercosur”, Lula da Silva y Néstor Kirchner ya exhibían comportamientos que dejaban entrever su deseo de preservar la organización de las actitudes de Chávez. Parece incluso como si Caracas hubiera provocado indirectamente un acercamiento estratégico entre Buenos Aires y Brasilia, terminando así con las tensiones bilaterales originadas por la devaluación brasileña en enero de 1999, y con el triángulo estratégico destinado a la reorganización del espacio sudamericano después del fracaso del proyecto para crear el ALCA, impulsado por Washington desde principios de la década de los noventa. Si Argentina se acercó a Brasil fue simple y llanamente porque le teme más a un errátil liderazgo venezolano y a sus daños potenciales que a los comportamientos de su viejo socio; lidiar con estos últimos es igual de difícil, pero al menos son mucho más previsibles. Los brasileños, por su parte, prefieren volver a fundar la alianza con Argentina al ver que el competidor venezolano construye una coalición tras la llegada al poder de presidentes con grandes afinidades ideológicas entre ellos.

En efecto, Brasilia está muy atenta a los vientos del cambio político que soplan en la zona andina desde la elección de Evo Morales en Bolivia en el otoño de 2005. La razón es que esos comicios que han llevado al poder a nuevos líderes, o que han renovado los mandatos de otros (todos ellos muy críticos de las reformas económicas liberales puestas en marcha a lo largo de los años noventa), han conducido al reforzamiento de un eje nacionalista que entra en conflicto directo con los proyectos económicos que Brasil ha reservado para la zona desde principios de los años noventa. En ese sentido, la nacionalización de activos de Petrobras por el gobierno de Evo Morales es una señal inequívoca de las orientaciones ideológicas de esos jefes de Estado. La liberalización de las economías y la armonización de las políticas nacionales son difícilmente alcanzables en un contexto semejante.

¹⁸ La compra de varios aviones caza rusos del modelo Sukhoi, la adquisición de cien mil ametralladoras AK 47, así como la producción de armas y municiones en territorio venezolano representan para algunos una seria amenaza para América Latina. Sobre este punto véase “Armamentos de Chávez são ameaça à América latina”, *Estado de São Paulo*, 5 de febrero de 2007.

¹⁹ Bolivia y Ecuador también han presentado su solicitud de admisión como miembros plenos del Mercosur. Sin embargo, su pertenencia a la Comunidad Andina plantea un problema pues no podrían adoptar el arancel exterior común del Mercosur.

Esos países han escogido la vía del nacionalismo económico y se oponen al tipo de integración privilegiado por Brasil y Argentina durante los primeros años de la década de los noventa, a saber, la creación de una base regional para facilitar la inserción de las economías en los mercados globales.²⁰

Los cambios políticos producidos durante el primer mandato del gobierno de Lula dieron origen a dos modelos de desarrollo en América del Sur, así como a la reorganización del espacio sudamericano alrededor de Brasil y de Venezuela, países que representan ahora polos opuestos en los debates sobre los medios para favorecer la integración sudamericana. Brasil, Argentina, Uruguay, Perú y Chile se reúnen en torno a un proyecto pragmático basado en una agenda liberal, en el ámbito económico, pero que en lo social es más intervencionista. Por su parte, Venezuela, Bolivia y Ecuador desarrollan una alternativa socialista poco relacionada a las estrategias favorecidas por los países del primer grupo (apertura comercial y participación creciente en los mercados globales).²¹

La bipolarización del espacio regional, provocada por la intensa competencia entre Brasil y Venezuela desde 2005, ha debilitado gravemente el proyecto de la Unasur, ideado por Lula y presentado durante la Cumbre Sudamericana de Cuzco en diciembre de 2004. A pesar de que el proyecto establece una estructura poco institucionalizada y de que su objetivo esencial es encuadrar la liberalización de los intercambios comerciales y de las inversiones dentro de la región, la feroz oposición de Venezuela a lo que rápidamente se asoció con las pretensiones regionales de Brasil cogió desprevenidos a los diplomáticos amazónicos, quienes no pudieron convencer a sus pares de la pertinencia del proyecto. Además, Chávez aprovechó la ocasión para criticar con todo detalle cada una de las iniciativas brasileñas que, a sus ojos, favorecerían únicamente a las grandes firmas exportadoras y dejarían de lado el desarrollo social y cultural del espacio sudamericano. Por supuesto, el mismo discurso se dejó escuchar durante la Segunda Cumbre de la CSN, celebrada en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006. Sin embargo, Venezuela dio un paso adelante al proponer una alternativa: un proyecto de integración basado en instituciones dotadas de poderes supranacionales y calcado del modelo europeo. Ello se opone a las intenciones de Brasil, que quiere

²⁰ En Brasil se cree cada vez más que el gobierno de Lula escogió mal a sus asociados regionales (Polonia Rios y Da Motta Veiga, 2006).

²¹ En febrero de 2007, Estados Unidos se acercó a Brasil y a Argentina con el propósito de aislar a Caracas y a sus aliados andinos. Para los estadounidenses parece necesario desarrollar un contrapeso a la influencia de Chávez en la región y a su intento de ampliar su cruzada antihegémica. A pesar de considerar ahora como prioritaria la región sudamericana, Brasil sigue dándole mucha importancia a sus relaciones con Estados Unidos, todavía socio esencial desde un punto de vista económico y comercial.

evitar a toda costa la creación de estructuras permanentes destinadas a asegurar la gobernanza del espacio regional. El argumento implícito es que toda delegación de poderes nacionales en una estructura semejante les concedería demasiada importancia a los países pequeños de la región.²²

CONCLUSIÓN

Mientras que Brasil desea lanzar la Unión de Naciones Suramericanas, una estructura mínima diseñada para encuadrar la liberalización del comercio y las inversiones, Venezuela le da prioridad a la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), un modelo de integración cuyos fundamentos socioeconómicos son lo opuesto a los que la diplomacia brasileña ha situado en el corazón de la Unasur. En América del Sur las tensiones crecen; en ese contexto, Brasil es el que más riesgos corre pues aún hoy sus proyectos son asociados a un tipo de expansionismo subhegemónico, producto de la costosa relación de favoritismo que ha mantenido por mucho tiempo con Washington.

A pesar de sus constantes esfuerzos para distanciarse de Estados Unidos, los países sudamericanos están perfectamente conscientes de que si Brasil se ha acercado a ellos, es ante todo para construir su papel de líder regional y seguir así los pasos del barón Rio Branco, quien deseaba hacer del gigante amazónico un país importante en la escena internacional. Desde luego, las naciones vecinas rechazan reconocerle a Brasil ese estatus de superioridad y miran con ojos muy desconfiados los avances o adelantos de sus proyectos. Esto último explica los numerosos fracasos diplomáticos en la región desde la llegada al poder de Lula. Por ejemplo, ningún país sudamericano apoyó a Brasil para obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU; la mayoría prefiere un sistema de rotación que otorgaría ese lugar a América del Sur y no únicamente a Brasil. Otro fracaso del mismo tipo se dio en la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuando el candidato de Brasilia a la dirección del organismo fue ignorado por el conjunto de los representantes sudamericanos; Uruguay se permitió incluso presentar a su propio aspirante, revelando así el alcance de la crisis en el seno del Mercosur. Último ejemplo, el candidato brasileño a la dirección del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no tuvo más éxito que en los otros casos, reduciendo casi hasta la nada las ventajas de Brasil en la dirección de las instituciones multilaterales y regionales durante el primer mandato del gobierno de Lula.

²² Sobre este punto, Chile y Argentina comparten las reticencias de Brasil: ninguno quiere perder la mínima parte de su soberanía en beneficio de instituciones sudamericanas.

Desde 2003, la gestión del expediente sudamericano ha sido muy difícil a pesar del optimismo desbordante desplegado por Brasilia. A las complicadísimas relaciones que el país mantiene con el vecino argentino, se suma una feroz competencia con Venezuela y Bolivia, lo cual permite especular que Brasil es incapaz de ejercer su liderazgo sobre la base única del “poder blando”. Al no poseer recurso material alguno para desarrollar su proyecto, el país se ve limitado de manera importante en sus capacidades de intervención. Por otro lado, la política sudamericana de Lula ha provocado una fuerte oposición interna: buena parte de la población le reprocha dedicar demasiada atención a la escena regional cuando debería estar más atento a los problemas nacionales. Resulta claro que el segundo mandato de su gobierno no permitirá ningún avance significativo en ese sentido.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

- Alden, C. y M. A. Vieira (2005), “The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism”, *Third World Quarterly*, vol. 26, núm. 7, pp. 1077-1095.
- Bizzozero, L. (2003), “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur”, *Nueva Sociedad*, núm. 186, pp. 128-142.
- Burges, S. W. (2006), “Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, núm. 1, pp. 23-42.
- Cason, J. (2000), “On the Road to Southern Cone Economic Integration”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 1, pp. 23-42.
- Cervo, A. L. (2003), “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, núm. 2, pp. 2-22.
- Da Motta Veiga, P. (2006), “Os equívocos da política sul-americana do Brasil”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 88, pp. 2-3.
- Deblock, C. y S. F. Turcotte (2005), “Estados Unidos, Brasil y las negociaciones hemisféricas: el ALCA en modalidad bilateral”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 1, pp. 5-34.
- Gomes Saraiva, M. (2005), “Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes”, *Cena Internacional*, año 7, núm. 2, pp. 122-133.
- Hirst, M. (2006), “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, núm. 205, pp. 131-140.
- Jedlicki, C. (2001), “Le Mercosur dans la politique extérieure brésilienne de ces dernières décennies”, *Revue Tiers-monde*, núm. 168, pp. 817-840.

- Moniz Bandeira, L. A. (2003), "Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional", *Nueva Sociedad*, núm. 186, pp. 143-157.
- Polonia Rios, S. y P. Da Motta Veiga (2006), "América do Sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 89, pp. 3-10.
- Santander, Sebastian (2007), "Le nouveau partenariat stratégique avec le Brésil: point d'inflexion dans la stratégie latino-américaine de l'UE?", *Europa y América Latina*, núm. 2, pp. 57-74.
- Seitenfus, R. (2005), "O Mercosul e a penhora da CASA", *Estudos Avançados*, vol. 19, núm. 55, pp. 75-85.
- (2006), "Le Sud devient le Nord: fondements stratégiques de l'actuelle diplomatie brésilienne", en S. Monclair y F. F. Deluchey, *Gouverner l'intégration*, Paris, Éditions Pepper.
- Soares de Lima, M. R. (2005), "Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 89, pp. 16-20.
- y M. Hirst (2006), "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, pp. 21-40.
- Souto Maior, L. A. (2004), "A crise do multilateralismo econômico e o Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, núm. 2, pp. 2-29.
- Turcotte, S. F. y G. Lord (2001), "La politique commerciale brésilienne, le Mercosur et le libre-échange dans les Amériques", *Études Internationales*, vol. 32, núm. 4, pp. 693-671.
- (2002), "La sécurité économique à l'ère de l'hégémonie américaine", en C. P. David (dir.), *Repenser la sécurité: nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Montréal, Fides, pp. 255-267.
- (2006), "L'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde dans l'espace commercial global: le G-3 est-il viable?", en H. Régnauld y C. Deblock (dirs.), *Nord-Sud: la reconexion périphérique*, Montréal, Athéna.
- Villafane Santos, L. C. (2005), "A América do sul no discurso diplomático brasileiro", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, núm. 2, pp. 185-204.