



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LIDERAZGOS SUBREGIONALES DE MÉXICO EN
CENTROAMÉRICA Y BRASIL EN SUDAMÉRICA: UN ESTUDIO
COMPARADO

TESIS

QUE PRESENTA

IVÁN RICO LÓPEZ

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. ANA COVARRUBIAS VELASCO

MÉXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 2013

AGRADECIMIENTOS

La culminación de este trabajo académico no es logro único del autor, sino también de los profesores, familiares, compañeros y amigos de quien recibí apoyo a lo largo del desarrollo de la tesis. Agradezco profundamente a la profesora Ana Covarrubias por su dirección tan acertada, por su accesibilidad y su amabilidad, así como por sus consejos tan pertinentes y oportunos; sin duda, este estudio se benefició considerablemente de los amplios conocimientos de la profesora Covarrubias. De igual manera, agradezco a las profesoras Marta Tawil y María Celia Toro, quienes tuvieron la atención de leer cuidadosamente el presente trabajo, ofreciendo brillantes sugerencias al mismo.

Agradezco a todos los profesores de quienes recibí una instrucción invaluable en las aulas de El Colegio de México. Asimismo, reitero mi respeto, admiración y agradecimiento a dicha institución por permitir mi formación académica y crecimiento profesional. Agradezco también a la profesora Fernanda Somuano, y a todos los integrantes de la coordinación del programa académico, por su gran disposición de apoyar a los alumnos de la Maestría en Ciencia Política. Igualmente, debo agradecer el interés y las sugerencias de mis compañeros de la Maestría en torno a esta tesis, lo que indudablemente enriqueció su contenido.

Para la realización de esta tesis fue clave la entrevista que amablemente me concedió el Dr. Jorge G. Castañeda, a quien agradezco cumplidamente por el espacio destinado dentro de su agenda tan atareada. Debo agradecer enormemente a Abel Alcántara, ya que sin su intervención dicha entrevista difícilmente hubiera podido concretarse.

Por último, quisiera abrir un espacio especial para agradecer a mis padres, Gloria y José Luis, por brindarme los medios para enfrentar éticamente las dificultades de la vida, por brindarme su amor y apoyo incondicional; por ser mis padres. A Patsy Carrillo, mi compañera en la vida, le agradezco por su amor, comprensión y apoyo incondicional; por motivarme a no desistir en los momentos de desesperación y cansancio; por ser mi equipo. Agradezco a mi familia que me ha acompañado siempre, en los momentos buenos y, más aún, en los malos.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| DISEÑO METODOLÓGICO..... | 13 |
| CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO | 24 |
| ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLÍTICA EXTERIOR..... | 24 |
| DESARROLLO TEÓRICO EN AMÉRICA LATINA..... | 30 |
| MÉXICO Y BRASIL: CASOS MÁS SIMILARES..... | 34 |
| DEFINICIÓN Y FUNCIÓN DE LOS CONCEPTOS CENTRALES..... | 39 |
| PAÍSES EMERGENTES, POTENCIAS MEDIAS Y POTENCIAS REGIONALES... 40 | |
| LIDERAZGO, PODER Y PROPÓSITO..... | 42 |
| CAPÍTULO II: LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, LIDERAZGO | |
| SUBREGIONAL EN CENTROAMÉRICA | 49 |
| ANTECEDENTES..... | 49 |
| DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO | |
| HACIA CENTROAMÉRICA (2000-2006)..... | 56 |
| CLARIDAD Y EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS..... | 57 |
| COHERENCIA, COMPATIBILIDAD, CONTINUIDAD Y ADAPTABILIDAD..... | 65 |
| CONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA..... | 69 |
| CARACTERÍSTICAS DE LOS LÍDERES POLÍTICOS..... | 74 |
| OPINIÓN PÚBLICA..... | 81 |
| CONCLUSIÓN..... | 88 |

CAPÍTULO III: LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL, LIDERAZGO

| | |
|---|------------|
| SUBREGIONAL EN SUDAMÉRICA..... | 91 |
| ANTECEDENTES..... | 91 |
| DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL HACIA SUDAMÉRICA (2003-2010)..... | 96 |
| CLARIDAD Y EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS..... | 97 |
| COHERENCIA, COMPATIBILIDAD, CONTINUIDAD Y ADAPTABILIDAD.... | 108 |
| CONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA..... | 113 |
| CARACTERÍSTICAS DE LOS LÍDERES POLÍTICOS..... | 121 |
| OPINIÓN PÚBLICA..... | 126 |
| CONCLUSIÓN..... | 129 |
| CAPÍTULO IV: LOS LIDERAZGOS SUBREGIONALES DE MÉXICO Y BRASIL DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA..... | 133 |
| LIDERAZGOS SUBREGIONALES..... | 133 |
| ESPECIFICIDAD Y GENERALIDAD EN LOS OBJETIVOS..... | 135 |
| ADAPTABILIDAD Y RIGIDEZ DE LA POLÍTICA EXTERIOR..... | 138 |
| AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA DE ESTADOS UNIDOS..... | 139 |
| LIDERAZGO HEGEMÓNICO Y LIDERAZGO DE FINES COMUNES..... | 144 |
| LIMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA..... | 147 |
| CONCLUSIÓN..... | 153 |
| CONSIDERACIONES FINALES..... | 155 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 161 |

INTRODUCCIÓN

México y Brasil comparten historias similares, incluso previo a su nacimiento como naciones independientes. Ambos fueron conquistados por monarquías ibéricas a inicios del siglo XVI y subyugados alrededor de trescientos años; ambos alcanzaron su independencia durante las primeras décadas del siglo XIX y, si bien el periodo imperial en el caso brasileño fue mucho más prolongado y complejo, ambos transitaron de imperios a repúblicas durante el siglo XIX. A pesar de que México no adoleció de dictaduras y golpes militares, como sí lo hizo Brasil a lo largo del siglo XX, la transición del autoritarismo a la democracia no sucedió, en ambos casos, hasta finales de siglo pasado. Así pues, las trayectorias históricas de Brasil y México han encontrado, y encuentran todavía, constantes puntos de coincidencia, aún dentro de un sistema internacional con gran dinamismo.

La importancia de Brasil y México, en su calidad de *países emergentes*, *potencias medias o potencias regionales*,¹ es cada vez mayor ante la reconfiguración constante del sistema internacional y otras tendencias recientes como el regionalismo. En la actualidad, abundan los estudios relativos al crecimiento de Brasil y de los

¹ El primer término surgió al final de la década de 1980 para designar a los países en desarrollo que crecen a un ritmo superior del resto del mundo. A pesar de que el concepto de *países emergentes*, en principio, está relacionado estrechamente con cuestiones económicas y financieras, actualmente su uso es mucho más amplio, toda vez que diversos autores relacionan el crecimiento y desarrollo económico de estos países con otros elementos de carácter político, como el liderazgo regional e internacional. El término de potencia media, según Carsten Holbraad, ha sido utilizado para designar a los países que por razón de su tamaño, recursos materiales, influencia y estabilidad, están cerca de convertirse en grandes potencias. Finalmente, la noción de potencia regional, señala Detlef Nolte, hace referencia a los países que articulan la pretensión de obtener una posición de liderazgo en una región que está geográficamente, económicamente y políticamente delimitada. Véanse Carsten Holbraad, *Las potencias medias en la política internacional*, trad. E. Niño, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 244; y Detlef Nolte, “How to compare regional powers: analytical concepts and research topics”, en *Review of International Studies*, Londres, British International Studies Association, 36 (2010), pp. 881-901.

países llamados “BRICS”.² Se habla también, aunque muchas veces sin argumentos sólidos, del inminente liderazgo latinoamericano del país amazónico o de la disputa con México por ostentar esta posición. No obstante, es indiscutible que el reciente crecimiento económico y político de Brasil le ha permitido aspirar a posiciones que hace apenas unos años lucían inalcanzables; un ejemplo de lo anterior es su pretensión seria de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al lado de los países más poderosos del sistema internacional.³ Por su parte, México ha optado por la búsqueda del liderazgo en foros y cumbres internacionales para posicionarse en la escena internacional, tales son los casos de las presidencias del G20⁴ y de la COP16, que ostentó en 2012 y 2010 respectivamente.

Lo anterior es motivo suficiente para que se hayan emprendido diversos estudios del liderazgo y la política exterior de ambos países; sin embargo, el método histórico-descriptivo en el estudio de la política exterior sigue dominando las tendencias en el análisis de este ámbito. Por ello, he decidido incursionar en el análisis comparativo de la política exterior para estudiar el liderazgo subregional en los casos brasileño en Sudamérica y mexicano en Centroamérica; esto, con la finalidad de alcanzar resultados más concluyentes y explicativos.

² En el año 2001, el economista James O’Neill acuñó el término “BRIC” (Brasil, Rusia, India, China) para referirse a los países que mostraban un crecimiento económico importante y que contaban con las condiciones necesarias, como extensión territorial, recursos naturales y población, para ser potencias en décadas futuras. Posteriormente, en 2011 se agregó a Sudáfrica dentro de esta lista y así la configuración actual del término “BRICS”; no omito señalar que otros investigadores han ampliado el término a “BRICSAM”, que incluye en la lista a ciertos países asiáticos del ASEAN (Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia) y a México. Véase James O’Neill, “Building better global economic BRICs”, en *Goldman Sachs*, 66 (2001), pp. 15.

³ Si bien la aspiración brasileña de ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no es nueva, la proyección internacional que ha alcanzado ese país en los últimos años permite que actualmente el tema se analice con seriedad en diversos foros políticos, académicos y periodísticos.

⁴ Cabe subrayar que México es el segundo país de los considerados emergentes, después de Corea del Sur, en albergar una reunión de líderes del G20; por lo tanto, es el único país latinoamericano que ha presidido dicho grupo.

Dado que el presente estudio parte de la premisa de que tanto Brasil cuanto México poseen al menos las capacidades básicas de las potencias regionales, sería lógico suponer, desde una perspectiva neorrealista, que ambos países gozan de cierto grado de liderazgo regional y, más aún, liderazgo subregional. Esto con base en los postulados de autores como Guadalupe González y Olga Pellicer, quienes sugieren que “los países exitosos en términos de crecimiento económico y estabilidad política miran con atención, invierten y cuidan el vecindario geopolítico en el que se ubican”.⁵ Asimismo, Andrew Hurrell relaciona a las regiones con la proyección del poder de una potencia regional en el nivel global y afirma que los problemas en el patio trasero pueden llegar a ser una verdadera carga.⁶ Esto implica que el ámbito regional debe ser considerado si se desea alcanzar el objetivo fundamental de política exterior, que según la tradición neorrealista es la seguridad nacional.

A pesar de que varios autores han argumentado en contra de lo que consideran apreciaciones inexactas en torno al liderazgo brasileño,⁷ es innegable que actualmente la política exterior de Brasil goza de gran proyección internacional y aparenta ser más eficaz que la de muchos países, entre ellos México. Basta comparar la retórica oficial en el diagnóstico de la política exterior regional durante los gobiernos de Felipe Calderón (2012) y Luiz Inácio Lula da Silva (2010) para fortalecer esta línea de

⁵ Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México, urgencia de una mirada nueva*, México, Siglo XXI, 2011, p. 15.

⁶ Andrew Hurrell, “One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society”, *International Affairs*, 83 (2007), pp. 127-146.

⁷ Jorge G. Castañeda ha dedicado varios artículos de opinión al análisis de México y Brasil. Castañeda argumenta que el éxito internacional de éste último se debe, sobre todo, a una buena campaña de marketing; sugiere que *a pesar de que Brasil es una historia de éxito a los ojos de los mercados, analistas, académicos y medios, México aún lo supera por un margen estrecho, aunque no insignificante*. Otro caso ejemplar es el de Héctor Aguilar Camín, quien sostiene que *la buena estrella de Brasil, el gigante emergente de América Latina, alma del Mercosur, y envidia de México, parece eclipsarse*. Véanse Jorge G. Castañeda, *La rivalidad México-Brasil*, *El País*, Madrid, 2 de marzo de 2012, sec. Opinión; y Héctor Aguilar Camín, “Las estrellas se alinean para México”, México, *Milenio*, 19 de junio de 2012.

argumentación; en el primer caso se reconoce que “el lugar que México ocupa en la escena internacional no refleja su magnitud económica y comercial”,⁸ mientras que en el segundo caso se resalta “el creciente papel de Brasil en el escenario internacional, así como en el diseño de un nuevo marco de las relaciones multilaterales”.⁹ Las percepciones sobre el liderazgo de un país en ocasiones pueden distanciarse de los hechos empíricamente comprobables, y es menester de los estudiosos del tema esclarecer los factores que permiten esta situación. Alexandre de Souza Costa lo explica de la manera siguiente: “es ampliamente conocido que en la política, la verdad es lo que la gente cree, más que lo que sucede [...], las creencias que existen acerca de la política exterior y los servicios diplomáticos brasileños son de suprema importancia”.¹⁰ A la luz de todo lo anterior, surgen diversos cuestionamientos acerca de si ambos países gozan, o no, de algún tipo de liderazgo regional y si en realidad la política exterior brasileña estaría mostrando mayor eficacia que la mexicana conforme a lo establecido en sus objetivos.

Como ya lo he expresado, un análisis que ofrezca respuestas más concluyentes y prescriptivas a los anteriores cuestionamientos requiere del estudio comparativo de cada caso en su subregión, a fin de determinar en qué medida los presumibles liderazgos de Brasil y México encuentran bases sólidas regionales o, en este caso, subregionales. De acuerdo con East y Hermann el enfoque comparativo incrementa la comprensión de los actores internacionales mediante dos elementos: i) la identificación de los factores comunes e inusuales que contribuyen al comportamiento

⁸ Presidencia de la Republica, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2012, disponible en el sitio web: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/la-politica-exterior-palanca-del-desarrollo-nacional.html>.

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Balance de Política Externa 2003-2010*, Brasil, 2011, disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.

¹⁰ Alexandre de Souza Costa Barros, “La política exterior de Brasil y el mito del Barón”, trad. Laura González, en *Foro Internacional*, 24 (1983), pp. 1-20.

particular de su política exterior, y ii) la confrontación de hipótesis con los datos empíricos, que también implican el acercamiento al método científico. Según los autores, ciertos tópicos de política exterior, como la eficacia, sólo pueden ser resueltos mediante análisis comparativos entre naciones o longitudinales.¹¹ Por ello, el objetivo del presente estudio es analizar de manera comparada la política exterior subregional de México hacia Centroamérica, durante la gestión presidencial de Vicente Fox (2000-2006), y de Brasil hacia Sudamérica durante la gestión presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), de tal suerte que se enriquezca la comparación de las políticas exteriores subregionales de ambos países y, al mismo tiempo, se evite emprender una disertación más sobre la competencia de estos países por el liderazgo regional en Latinoamérica. Así, se buscará responder primero a preguntas generales como: ¿qué factores explican la eficacia o la ineficacia de la política exterior de un país en términos de liderazgo?, y posteriormente a preguntas más específicas como: ¿qué factores de política exterior explican, por un lado, el liderazgo creciente de Brasil en Sudamérica y, por el otro, el liderazgo ambiguo de México en Centroamérica?

Por un lado, se estudiarán los factores externos que influyen la política exterior desde los postulados del neorrealismo, o realismo estructural. Se recurrirá principalmente a la teoría neorrealista para el análisis de aspectos como la lucha por el poder, el interés nacional y su coherencia con la política exterior, el liderazgo, las potencias medias y el balance de poder.¹² Por el otro lado, se analizarán los factores

¹¹ Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann (coords.), *Why nations act? Theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*, Londres, SAGE, 1978, pp. 12-15.

¹² Esta tesis se suscribe a las ideas del paradigma neorrealista o realista estructural en las relaciones internacionales. Sin embargo, también se admite que hay fenómenos en la práctica, como los procesos de integración regional, que se explican mejor desde enfoques teóricos complementarios. Por ello, en los casos que así se requiera, se complementarán los postulados neorrealistas, principalmente los expuestos por Kenneth Waltz y John Mearsheimer, con algunas ideas del neofuncionalismo en Robert Keohane y Joseph Nye, que

internos desde diversas perspectivas teóricas orientadas a la investigación de las estructuras y procesos políticos dentro del Estado que moldean la política exterior, como las ideas y creencias, la opinión pública, la burocracia, entre otras. Asimismo, se recurrirá al uso de algunas fuentes primarias de investigación, principalmente en el caso de la política exterior de México hacia Centroamérica, ya que, fuera de los pocos análisis históricos-descriptivos que se han hecho, es un tema con escasa literatura.

Todo lo anterior se analizará con base en un modelo comparativo compuesto por siete variables seleccionadas después de una revisión profunda de la literatura, las cuales serán explicadas más adelante en esta sección introductoria junto con el diseño metodológico que sustentará la investigación. La organización del presente estudio constará de cuatro capítulos en los que se tratarán las variables de manera transversal. El primer capítulo se dedicará a la presentación de un panorama del desarrollo teórico en el estudio comparativo de la política exterior y su impacto particular en los casos que nos apremian; se explicará, desde la perspectiva comparativa, la pertinencia de estudiar ambos casos bajo el diseño de investigación de casos más similares, así como la definición y función de los conceptos teóricos involucrados en el análisis.

El segundo capítulo examinará la política exterior de México hacia Centroamérica durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Se incluirá una sección de antecedentes y se analizará cada una de las variables establecidas, a fin de comprobar las hipótesis *H1* y *H2*. En este caso se deberá recurrir a la consulta de fuentes primarias y secundarias de investigación, dada la escasa literatura en torno al tema. El principal objetivo en este capítulo será encontrar explicaciones a la inconsistencia del liderazgo mexicano en la región centroamericana. En el tercer capítulo se analizará la política exterior de Brasil hacia Sudamérica durante los dos

aportan elementos de análisis importantes en aspectos como la cooperación regional y la complejidad del entramado institucional en las subregiones.

mandatos de Luiz Inácio Lula de Silva (2003-2006 y 2007-2010). Igual que en el caso mexicano, se incluirá una sección de antecedentes y se analizará la política exterior subregional de Brasil de acuerdo con las variables establecidas. El objetivo central del capítulo es determinar, con base en el marco teórico y metodológico, si Brasil goza, o no, de liderazgo subregional en Sudamérica, en qué medida se presenta y qué factores lo explican. En el último capítulo se integrarán las conclusiones de los capítulos previos, con la finalidad de presentar y analizar los hallazgos de manera comparativa. Se intentará aportar resultados concluyentes de qué factores de política exterior explican, por un lado, el liderazgo creciente de Brasil en Sudamérica y, por el otro, el liderazgo ambiguo de México en Centroamérica. Se espera que el análisis comparativo de estos dos casos particulares coadyuven al esclarecimiento de cuestionamientos más generales, como los factores que explican la eficacia o la ineficacia de la política exterior subregional de un país en términos de liderazgo.

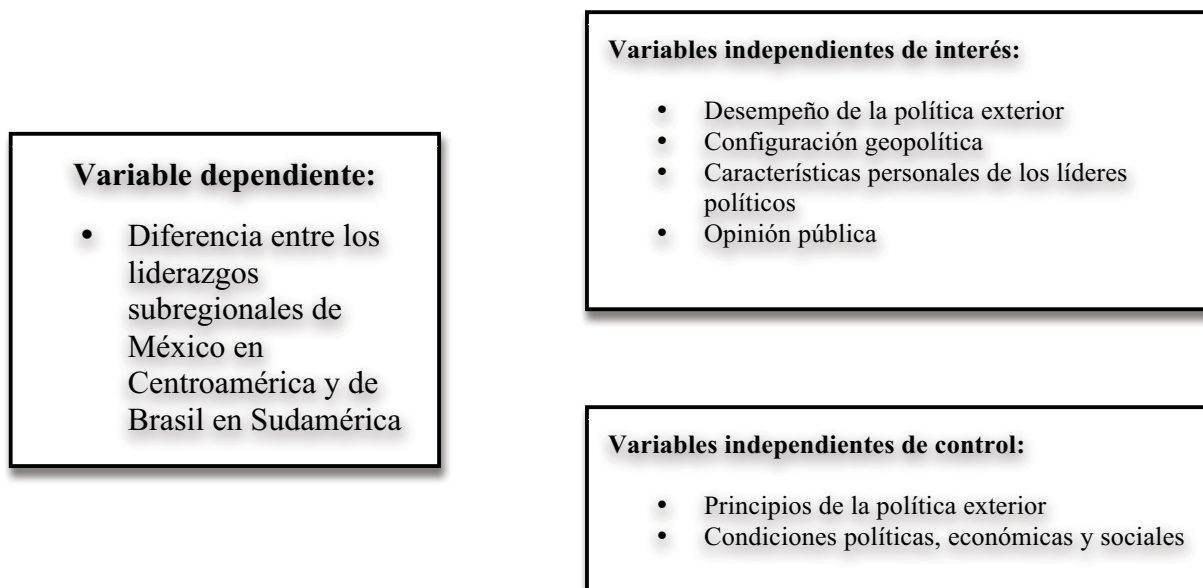
Cabe señalar que si bien con este estudio comparativo pretendo contribuir al análisis más concluyente y explicativo de la política exterior, es adecuado reconocer las limitaciones y alcances del mismo. Por supuesto que no aspiro a solucionar los problemas de política exterior de México y Brasil, sería ingenuo pretender hacerlo; tampoco aspiro a reducir la historia de las relaciones internacionales entre México y Centroamérica o Brasil y Sudamérica a este análisis; mucho menos aspiro a declarar la validez universal de mis variables en el estudio comparativo de la política exterior. A lo que aspiro es a la identificación de tendencias en el comportamiento de la política exterior subregional de Brasil y México que permitan explicar qué factores influyeron en la eficacia de su política exterior subregional durante los periodos temporales seleccionados. Sin omitir el hecho de que cada Estado, cada región, cada subregión y cada política exterior ostenta características particulares, considero que este trabajo

puede aportar buenos elementos de análisis para ejemplificar qué factores permiten o impiden a un Estado desarrollar una política exterior subregional eficaz.

DISEÑO METODOLÓGICO

Toda vez que ya se respondió la pregunta de por qué emprender un análisis comparativo de política exterior en vez del tradicional estudio histórico-descriptivo, restan, al menos, dos preguntas centrales por resolver en torno a esta investigación: ¿qué se va comparar?, y ¿cómo se va comparar? A fin de responder a estos cuestionamientos, y después de una revisión profunda de la literatura, he establecido un conjunto de seis variables independientes (cuatro variables de interés y dos variables de control) y una dependiente, todas observables en las administraciones de dos presidentes; la administración de Vicente Fox en el caso mexicano, y las dos administraciones de Lula da Silva en el caso brasileño. De las variables de interés se espera obtener la explicación de las diferencias entre la política exterior de Brasil y México, y entre sus respectivos liderazgos subregionales, mientras que de las variables de control se espera controlar los cambios en las otras variables mediante las características que son similares en ambos casos. El diseño de investigación (véase *Esquema 1*), ilustra gráficamente la estructuración y agrupación de las variables, y aporta una visión panorámica de lo que aquí se pretende trabajar.

Esquema 1. Diseño de investigación



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la delimitación temporal, se seleccionó la administración presidencial de Vicente Fox (2000-2006) para el análisis del caso mexicano, y las dos administraciones de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) para el caso brasileño. Cabe aclarar que se tomarán en cuenta los dos periodos del presidente Lula da Silva, en la lógica de que son periodos consecutivos –de menor duración que en el caso mexicano– bajo el mandato del mismo líder político. La razón central de esta delimitación obedece a lo representativo de estos periodos en función de la primera hipótesis de este trabajo:

H1: La política exterior de Brasil hacia Sudamérica ha resultado más eficaz que la de México hacia Centroamérica, y, en consecuencia, se puede observar que el liderazgo subregional es creciente en el caso de Brasil y decreciente en el caso de México.¹³

¹³ Para efectos del presente trabajo, se evaluará la eficacia de la política exterior de Brasil y México con base en el cumplimiento de las metas de liderazgo subregional contenidas en la planificación gubernamental de cada política exterior; esto, de acuerdo con las ideas de Sean Burges, quien sugiere que “la eficacia, como el líder de un proyecto

Más aún, el ascenso al poder de Lula da Silva en Brasil y de Vicente Fox en México implicaron un rediseño importante de la política exterior de ambos países, lo que establece un excelente punto de partida para su estudio. La proyección regional e internacional de la política exterior brasileña es comúnmente asociada por los especialistas con los dos periodos en que gobernó Luiz Inácio Lula da Silva, mientras que el “bono democrático” de la administración del presidente Fox presentó diversas oportunidades en el ámbito internacional que anteriormente no habían estado disponibles para la política exterior mexicana. Un postulado más específico, en relación con los factores que explican la situación propuesta en la *H1*, es establecido en la segunda hipótesis de este estudio:

H2: El desempeño de la política exterior, las características personales de los líderes políticos, así como la opinión pública y las condiciones geopolíticas explican las diferencias entre los liderazgos subregionales de Brasil y México.

La *H2* alude implícitamente a la relación entre política exterior y liderazgo subregional que se establece para el estudio; esto es, diversos factores de la política exterior de México y Brasil son los que permiten a estos países desplegar, en mayor o menor medida, un liderazgo subregional. A fin de comprobar estas dos hipótesis se analizará comparativamente el conjunto de variables establecidas, que se explican a continuación, dentro de los periodos temporales ya mencionados.

hegemónico, depende de la habilidad de un Estado para persuadir a otros con la finalidad de que compartan un conjunto de intereses y aspiraciones, obteniendo su apoyo y participación activa en el nuevo proyecto” (“Without stick or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003”, *Bulletin of Latin American Research*, 25 (2006), p. 26).

VARIABLE DEPENDIENTE: DIFERENCIA ENTRE LOS LIDERAZGOS SUBREGIONALES DE MÉXICO EN CENTROAMÉRICA Y DE BRASIL EN SUDAMÉRICA

La variable *liderazgos regionales de Brasil en Sudamérica y de México en Centroamérica* se refiere a la situación descrita en las H1 y H2, donde Brasil, gracias a una política exterior más eficaz, estaría gozando de un mayor liderazgo subregional en Sudamérica, a diferencia del menor liderazgo de México en la subregión centroamericana. Se analizarán las diferencias y coincidencias en la política exterior subregional de ambos países para determinar en qué medida se presentan, o no, los liderazgos subregionales de México y Brasil, y determinar los factores que los explican. Los resultados del liderazgo de México y Brasil serán determinados de acuerdo con la definición propuesta por John Ikenberry y Andrew Hurrell, es decir, con base en los tres niveles en los que se puede manifestar el liderazgo de un Estado (estructural, institucional, situacional) y mediante el reconocimiento de este liderazgo por parte de los otros actores involucrados.¹⁴

VARIABLES INDEPENDIENTES DE INTERÉS

El *desempeño de la política exterior* incluye las acciones más sobresalientes de política exterior de ambos países en las subregiones y periodos establecidos. Para evaluarlo, se deberán incluir estándares de eficacia en la claridad y cumplimiento de objetivos, la coherencia de las acciones, la compatibilidad, la adaptabilidad y la continuidad en la orientación de la política exterior. Todo lo anterior determinará si se trata de una *política exterior balanceada* de acuerdo con la propuesta de James Rosenau, retomada y profundizada por Michael Smith, para comparar el desempeño

¹⁴ Véase John Ikenberry, “The future of international leadership”, *Political Science Quarterly*, 111 (1996), pp. 385-402; y Andrew Hurrell, “One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society”, *International Affairs*, 83 (2007), pp. 127-146. Cabe mencionar que en el Capítulo I se profundizará sobre dichas definiciones.

de la política exterior entre naciones.¹⁵ Smith sugiere que una política exterior balanceada deberá contar con claridad en sus propósitos, sobre todo frente a situaciones confusas y demandantes, los cuales deben estar planteados en congruencia con las capacidades de cada Estado; deberá tener coherencia en la integración de los ejes de política exterior, lo cual implica la armonización de objetivos, destinatarios y técnicas; deberá presentar continuidad, es decir, el mantenimiento de una perspectiva estratégica de largo plazo ante situaciones eventuales, de corto plazo o de innovación; deberá ser compatible con las condiciones externas e internas de cada Estado; deberá mostrar adaptabilidad en situaciones que así lo requieran, ya que según Rosenau lo que es claro y coherente no debe volverse rígido, lo que es aceptable en un ámbito o en algún momento no debe inflexibilizarse de tal manera que se convierta en barrera para la innovación.

En la *configuración geopolítica* se contemplan las circunstancias y motivaciones geográfico-estratégicas que influyen en la política exterior de ambos países hacia las subregiones de interés. Para el análisis de esta variable resultarán fundamentales las ideas de John Mearsheimer en torno a las motivaciones y estrategias de un Estado para incrementar su poder en el ámbito regional.¹⁶ El realismo ofensivo de Mearsheimer sugiere que la hegemonía es la intención última de todo Estado, ya sea en el ámbito internacional o regional; sin embargo, ante la imposibilidad de alcanzar la hegemonía mundial –debido a barreras geográficas, limitaciones de recursos naturales y proliferación de armas nucleares–, la hegemonía

¹⁵ Smith se basa en las ideas de Rosenau para definir cinco cualidades que permiten evaluar si una política exterior es balanceada o eficaz: claridad, coherencia, continuidad, compatibilidad y adaptabilidad. En sentido opuesto, una política exterior desbalanceada o errática será característica de los países débiles, pequeños y dependientes. Véase Michael Smith, “Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance” en Michael Clarke y Brian White (coords.), *Understanding foreign policy*, Aldershot, Elgar Publishing, 1989, pp. 185-215.

¹⁶ Véase John Mearsheimer, *The tragedy of great power politics*, Nueva York, W. Norton, 2001, pp. 576.

regional es, entonces, el fin principal de los Estados. El autor neorrealista pone especial énfasis en el nivel de estudio regional, atribuyendo importancia a la influencia que ejerce la condición geográfica en los patrones de comportamiento de los Estados, en especial las alianzas y los conflictos. El estudio de las condiciones geopolíticas implica un análisis de la configuración del sistema regional, que permitirá distinguir patrones de interacción relativamente estables entre los países de las subregiones que puedan afectar la política exterior de Brasil y México. East y Hermann afirman que las variables del sistema regional que pueden influir en la política exterior son: la distribución de bienes, valores y recursos, así como la complejidad del sistema determinado por su tamaño, rango y enfoque de los asuntos regionales, nivel de organización y grado de polarización.

Otra variable de interés, *características personales de los líderes políticos*, pretende analizar la influencia de la agencia en la estructura, es decir, cómo las diferencias individuales entre los tomadores de decisiones afectan el comportamiento de la política exterior; esto, suscribiéndose a la propuesta de Maurice East y Charles Hermann, quienes señalan que bajo ciertas condiciones las creencias, motivaciones, estilo de decisión y de relaciones interpersonales de los líderes políticos pueden influir, en mayor o en menor medida, en el comportamiento de la política exterior. En primer lugar, las creencias involucran las suposiciones o conjeturas básicas que el líder tiene acerca del mundo; en términos de política exterior, Hermann sugiere que hay ciertas preguntas que pueden ayudar a determinar las creencias básicas de un líder: ¿se pueden predecir los eventos?, ¿el conflicto es inherente a la interacción humana?, ¿se puede tener control sobre el acontecer de los eventos?, ¿el mantenimiento de la soberanía nacional es el objetivo más importante para los Estados?; las creencias influyen en la estrategia de política exterior de un Estado, toda

vez que éstas determinan la percepción del líder político hacia su entorno, tanto interno cuanto externo. En segundo lugar están las motivaciones, un elemento fundamental en todo análisis político que se proponga descubrir por qué un actor toma alguna decisión o realiza cierta acción; a pesar de que el poder es uno de los motivos más recurridos en los análisis de los líderes políticos, hay otros motivos, como las necesidades de afiliación y aprobación, que han sido estudiados recurrentemente. En tercer lugar, el estilo de decisión se refiere a los métodos preferidos de un líder para tomar decisiones, lo que en los estudios de *Operational Code Analysis* suele definirse como creencias instrumentales; entre estos métodos se encuentran el grado de apertura a nueva información, el grado de centralización y propensión al riesgo en la toma de decisiones. En cuarto lugar, Hermann propone que la manera característica en que un líder trata con otro –con confianza o desconfianza, cooperando o manipulando, escrupulosamente o inescrupulosamente–, o estilo interpersonal, influye directamente en el proceso de toma de decisiones y, por lo tanto, en la política exterior.

La gran complejidad en que se toman las decisiones gubernamentales es evidente, pero por cuestiones de tiempo y espacio se contemplará únicamente el análisis de la figura presidencial, en primer plano, y otras pocas figuras secundarias como cancilleres y asesores en política exterior; lo anterior con base en el modelo de toma de decisiones individual.¹⁷ Según Ole Holsti, este modelo reconoce las limitaciones de la capacidad humana para llevar a cabo algunas tareas del proceso de toma de decisiones objetivamente racional; estas limitaciones cognitivas incluyen la incapacidad de identificar la totalidad de alternativas de políticas, conocimientos fragmentados de las consecuencias de cada opción y la incapacidad de ordenar

¹⁷ Los modelos burocrático y de dinámica de grupos también son utilizados en el análisis del proceso de toma de decisiones; sin embargo, debido a las limitaciones ya mencionadas se centrará el análisis en los actores de más alta jerarquía dentro del proceso de toma de decisiones de política exterior.

preferencias en una sola escala de utilidad.¹⁸ Ante estas limitaciones, el modelo ha sugerido que el tomador de decisiones es un “racionalista limitado”, “mezquino cognitivo” y “científico intuitivo”. Es racionalista limitado porque busca soluciones satisfactorias y prácticas aunque no óptimas; es mezquino cognitivo porque intenta simplificar problemas complejos y encontrar atajos para resolver problemas y tomar decisiones; es científico intuitivo, propenso a cometer errores, porque recurre constantemente a las inferencias en vez de procesar toda la información.

La variable *opinión pública* consiste en los atributos de la sociedad y su impacto en la política exterior. Es una variable necesaria, toda vez que en ambos casos se trata de regímenes democráticos que, según Bueno de Mesquita, son “presionados a producir bienes públicos como el éxito en la política exterior”.¹⁹ Al respecto, Jorge Schiavon afirma que la política exterior de un Estado democrático teóricamente debe representar, coordinar y defender los intereses nacionales; es decir, en un escenario ideal los intereses nacionales deben reflejar los de la mayoría de la sociedad.²⁰ East y Hermann complementan esta perspectiva afirmando que los atributos de las sociedades determinan cómo los asuntos internacionales son vistos por los gobiernos, a qué se le dará prioridad y qué cantidad de recursos se invertirán para alcanzar los objetivos de política exterior. Ahora bien, es importante aclarar que este estudio se suscribe a los postulados de Kenneth Waltz en torno al impacto de la opinión pública en la política exterior; esto es, que las decisiones del gobierno en materia de política exterior son influidas más por el interés de éste último por satisfacer las preferencias

¹⁸ Para profundizar en el análisis que hace Holsti sobre el modelo de toma de decisiones individual, véase Ole Holsti, “Modelos de relaciones internacionales y política exterior”, *Foro Internacional*, trad. María Urquidí, 29 (1989), pp. 244.

¹⁹ Bruce Bueno de Mesquita *et al.*, “Testing novel implications from the selectorate theory of war”, *World Politics*, 56 (2004), pp. 363-388.

²⁰ Jorge Schiavon, “Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo”, *Foro Internacional*, 48 (2008), pp. 35-65.

de los votantes –en busca de buenos resultados electorales–, que por la situación ideal que describe Schiavon.²¹

VARIABLES INDEPENDIENTES DE CONTROL

La primer variable de control, *principios de la política exterior*, contempla estos elementos cruciales para la orientación de la política exterior. Los principios de la política exterior han sido considerados sustanciales desde los múltiples análisis de las dos “superpotencias” en el marco de la Guerra Fría, ya que las doctrinas y valores en los que se fundamenta un Estado influyen directamente en su política exterior. En primer lugar, los principios de política exterior se encuentran comúnmente en forma de lineamientos jurídicos que debe de seguir un Estado cuando interactúa con otras naciones, pero también pueden ser encontrados en las doctrinas que rigen las acciones de política exterior. Javier Treviño define a los principios como la base, el origen, la razón fundamental, la guía que da estructura y rumbo a la política exterior de un país.²² En segundo lugar, se espera que los principios de la política exterior de un Estado muestren coherencia, ya que es muy difícil que una estrategia de política exterior sea eficaz cuando el marco jurídico que la regula se contrapone a las ideas en que se basó su diseño, y viceversa. En consecuencia, se revisarán las diferencias y similitudes en los principios de la política exterior establecidos en la Constitución Política de cada país y en las doctrinas en que basan su práctica, en aras de determinar en qué medida promueven el liderazgo subregional.

La segunda variable de control, *condiciones políticas, económicas y sociales*, está definida en términos de los niveles de desarrollo económico y social interno.

²¹ Kenneth Waltz, *Foreign policy and democratic politics: The American and British Experience*, Boston, Little Brown and Company, 1967, pp. 298 ss.

²² Javier Treviño, “Principios e intereses de la política exterior de México”, en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 39-76.

Desde una perspectiva no tradicionalista de la política exterior, las necesidades y prioridades internas interactúan con las internacionales; bajo esa premisa se compararán las condiciones económicas y sociales a fin de determinar su influencia en la política exterior de ambos países. Se contempla la confrontación de las condiciones económicas y sociales de Brasil y México con las de los países en su subregión, de tal manera que se contextualice la posición que ocupa cada actor en su subregión, así como sus capacidades materiales frente a los demás países. Para ello se considerarán los indicadores económicos y sociales que integran el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Banco Mundial, haciendo hincapié en los más utilizados a lo largo de los estudios socioeconómicos reconocidos internacionalmente: Producto Interno Bruto (PIB) y PIB per cápita, tasa de crecimiento económico y poblacional, indicadores de ocupación y empleo, coeficiente de Gini para medir la desigualdad en el ingreso, indicadores de pobreza y mortalidad infantil, entre otros.

Respecto a las condiciones políticas, Michael Smith distingue dos elementos centrales del orden político interno que influyen en la política exterior de los Estados: i) la apertura o aislacionismo del régimen y ii) la estabilidad o inestabilidad del orden político.²³ El primer aspecto se refiere esencialmente al largo debate de comparar los méritos de los Estados democráticos y los autoritarios, pero tratándose de dos democracias, la discusión se centra en cómo afecta el desarrollo del sistema político a la política exterior. El segundo aspecto, relacionado estrechamente con el primero, tiene que ver con la sensibilidad que muestra la política exterior frente a la falta de certeza en el orden político interno. Además de los señalados por Smith, se estudiarán otros elementos de carácter interno que pueden influir en la política exterior, como las

²³ Michael Smith, "Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance" en Michael Clarke y Brian White (coords.), *Understanding foreign policy*, Aldershot, Elgar Publishing, 1989, pp. 185 ss.

condiciones políticas en que los gobernantes toman decisiones: división de poderes, facultades presidenciales, tamaño de la coalición gobernante, entre otras.

Así pues, las similitudes en los casos de Brasil y México, expresadas en las dos variables de control descritas anteriormente, permitirán controlar los cambios y variaciones que resulten del análisis de las cuatro variables de interés. Se espera que las similitudes, en el caso de las variables independientes de control, y las diferencias, en el caso de las variables independientes de interés, arrojarán luz sobre los factores que permiten a un país ejercer un liderazgo subregional más eficaz. En suma, el presente estudio busca abonar al entendimiento de la política exterior subregional de las *potencias regionales o emergentes*, en este caso representadas por dos países importantes en la reconfiguración del sistema internacional, México y Brasil. En ese tenor, esta tesis busca ir más allá de los tradicionales estudios histórico-descriptivos que, si bien han sido de gran importancia para el análisis de la política exterior, muchas veces han fracasado en ofrecer explicaciones causales; de ahí que me suscriba a la tendencia teórica y metodológica de analizar comparativamente la política exterior.

CAPÍTULO I

–MARCO TEÓRICO–

ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICA EXTERIOR

Diversos estudiosos y especialistas reconocen al análisis comparativo de la política exterior como el único medio, o al menos el idóneo, para comprobar empíricamente las hipótesis propuestas dentro de la gran cantidad de estudios individuales que se han desarrollado en este campo.¹ Sería erróneo afirmar que el extenso trabajo académico realizado en torno al análisis de política exterior mediante los enfoques histórico-descriptivo y de caso único, se ha efectuado sin elementos teóricos. Toda investigación se basa en determinadas hipótesis, que pueden llegar a formar teorías una vez que son validadas más allá de los cuestionamientos racionales; sin embargo, mediante el estudio comparativo de la política exterior se pueden identificar patrones y tendencias en el comportamiento de los Estados, a fin de formular y comprobar explicaciones o hipótesis de política exterior.

Con el afán de identificar patrones y tendencias, el enfoque comparativo asume que ningún evento de política exterior es totalmente único y, por lo tanto, es posible identificar patrones regulares, ya sea a lo largo del tiempo, espacio o de

¹ Autores como Patrick McGowan y Howard Shapiro expusieron convincentemente la necesidad de construir una teoría general de política exterior o, por lo menos, una serie de teorías de mediano alcance que permitieran superar la ambigüedad y vaguedad con la que se estudiaba la política exterior. Según ellos, la razón principal por la que no había una teoría de política exterior radicaba en la desafortunada división del trabajo de teóricos e investigadores empíricos; es decir, *muchos de los nombres más prominentes en el campo "teórico" de la política exterior no habían desarrollado estudios comparativos empíricos, y viceversa*. En el mismo sentido, James Rosenau criticó la abundancia de marcos y enfoques en el análisis de la política exterior, resaltando la falta de esquemas capaces de relacionar los componentes de esta política en secuencias causales. Rosenau coincidió con McGowan y Shapiro respecto a que la única manera de validar posibles postulados teóricos era mediante la investigación empírica comparativa, de ahí que dichos autores favorecieran el estudio comparativo de la política exterior sobre el estudio de casos particulares. Véanse Patrick McGowan y Howard Shapiro, *The comparative study of foreign policy: a survey of scientific findings*, Los Angeles, Sage, 1973, pp. 256; James Rosenau, *The scientific study of foreign policy*, Londres, Frances Printer Publishers, 1980, pp. 577.

tópicos; Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis y Ryan Beasley lo explican de la manera siguiente:

[...] Asumimos que por lo menos algunas de las mismas características de la política exterior rusa durante el mandato de Catalina la Grande en el siglo XVIII, pueden influir en la política exterior rusa bajo el mandato de Dmitri Medvédev en el siglo XXI; es posible que algunas de las mismas razones que motivaron el conflicto limítrofe entre India y China, puedan ser encontradas en la decisión argentina de iniciar una guerra contra Gran Bretaña, y que algunos de los factores que afectan la política nuclear de Francia, sean útiles para el entendimiento de su política exterior hacia Senegal y Mauritania. [...] ²

Lo sugerido por Kaarbo, Lantis y Beasley no implica que la política exterior de todos los países puede ser explicada de la misma manera; por ello, el método comparativo concentra su análisis en las diferencias y similitudes entre los casos para identificar tendencias en su comportamiento. El análisis de política exterior contempla, generalmente, múltiples elementos tanto del ámbito interno cuanto del externo, los cuales pueden ser agrupados de acuerdo con su origen: los factores internos se refieren a las características del sistema político del país, donde se diseña la política exterior; mientras que los factores externos representan las características del sistema internacional, que influyen, moldean y limitan las decisiones de política exterior en el ámbito interno.³ Esta distinción obedece, además, al enfoque teórico utilizado en el análisis de cada elemento; es decir, los teóricos que se dedican al estudio de los factores internos asumen que aspectos como la configuración del sistema político, los grupos de presión, la opinión pública, el liderazgo político, motivan al Estado a tomar ciertas decisiones de política exterior, aun cuando otras fuerzas externas estén influyendo en el proceso; mientras que los teóricos que estudian

² Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis y Ryan Beasley, *Foreign policy in comparative perspective*, Washington, Sage, 2012, p. 4 ss.

³ Kaarbo, Lantis y Beasley afirman que los líderes políticos no pueden crear una política exterior efectiva si no están al tanto de la relación entre política interna y externa, y del mismo modo los estudiosos no pueden evaluar efectivamente las elecciones de política exterior si no toman en consideración el impacto de ambos niveles en las relaciones entre Estados. Véase J. Kaarbo, J. Lantis y R. Beasley, *op. cit.*, pp. 366.

los factores externos suponen que aspectos como la distribución del poder, la interdependencia, las acciones unilaterales de los Estados poderosos, ocasionan que los Estados no puedan adoptar sus opciones preferidas de política exterior.⁴

El análisis del ámbito externo se realiza desde las teorías de relaciones internacionales, mientras que el análisis del ámbito interno comúnmente es estudiado desde diversas perspectivas teóricas orientadas a la investigación de las estructuras y procesos políticos dentro del país. La estrecha interacción entre ámbito interno y externo hace conveniente el uso complementario de las teorías de las relaciones internacionales en el ámbito interno; sin embargo, para dilucidar los factores que moldean los procesos de toma de decisión en política exterior, bajo ciertas circunstancias, se deben emplear perspectivas teóricas destinadas especialmente a ese objetivo. Cabe señalar que el estudio de la escena internacional, o los factores externos, ha dominado el análisis de la política exterior, y “sólo ocasionalmente el interés por el ámbito interno ha ocupado el primer lugar en el pensamiento de la política exterior”.⁵ No obstante, el interés por los factores internos comenzó a hacerse más frecuente como consecuencia del interés que mostraron varios académicos estadounidenses en las causas de las decisiones gubernamentales de política exterior, especialmente las que condujeron a Estados Unidos a involucrarse equivocadamente en conflictos armados como la Guerra de Vietnam.

En 1967, Maurice East y Phillip Gregg dieron un paso importante en aras de validar las hipótesis que apoyaban la visión de que los factores internos explicaban las

⁴ A pesar de que hay diversos actores –organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, organismos internacionales– que ejercen acciones sobre objetivos fuera del país al que pertenecen, el presente estudio se suscribe a la definición de políticas de Kevin Smith y Christopher Larimer en la que los únicos actores responsables de tomar acción o de no tomar acción, en términos de política pública, son las autoridades gubernamentales. Véase Kevin Smith y Christopher Larimer, *The public policy theory primer*, Boulder, Westview Press, 2009, pp. 268.

⁵ Kenneth Waltz, “Electoral punishment and foreign policy”, en James Rosenau (ed.), *Domestic sources of foreign policy*, Nueva York, The Free Press, 1967, p. 263.

variaciones en la política exterior. Los autores descubrieron que los *actos* de política exterior de 82 países estaban “sistemáticamente, y no fortuitamente, asociados con sus condiciones internas”;⁶ operacionalizaron los *actos* agrupando el comportamiento de los Estados en conducta conflictiva y conducta cooperativa. Posteriormente, Lloyd Jensen retomó esta propuesta en un estudio sobre los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial, concluyendo que el escenario interno es un factor más importante que el externo en la formulación de las políticas de seguridad. En 1978, Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann expresaron su intención de establecer la base de futuros estudios en política exterior comparada, mediante lo que nombraron *perspectivas teóricas*; éstas se refieren a orientaciones generales de investigación que plantean la importancia de un conjunto de variables, específicas e interrelacionadas, para explicar el comportamiento de política exterior.⁷ Cada perspectiva proporciona una serie de supuestos que contienen una lógica explicativa subyacente, y, a su vez, vinculan las variables definidas con el comportamiento de la política exterior. Las variables o perspectivas teóricas analizan aspectos como las características personales de los líderes políticos, los procesos de toma de decisión, el tipo de régimen político, los atributos de la sociedad, las tendencias y naturaleza de la política exterior. Los autores reconocen la interacción que hay entre las variables y concluyen que en cada caso deberá valorarse qué variables explican mejor, desde el ámbito interno, la conducta de la política exterior.

Christopher Hill –con base en la noción de toma de decisiones en la política exterior, concebida por Snyder, Bruck y Sapin– explica que la diversidad de actores que participan en el ámbito interno no se limita a la actuación de actores

⁶ Maurice East y Phillip Gregg, “Factors influencing cooperation and conflict in the international system”, *International Studies*, 11 (1967), p. 265.

⁷ Véase Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann (coords.), *Why nations act?, theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*, Londres, SAGE, 1978, pp. 234.

gubernamentales, pero reconoce que éstos son el centro del análisis en el proceso de toma de decisiones. La participación de los actores no gubernamentales interesa, pues, en la medida que limita las decisiones de los actores gubernamentales. Hay una serie de debates relativos a la influencia de los actores no gubernamentales en la política exterior, que gira en torno de la participación activa de éstos, el grado de conciencia política, la efectividad de los mecanismos de mediación. Se reconoce la importancia de dichos actores, pero, al mismo tiempo, se constata que se trata de un área de estudio aún gris; por ello, se adoptará la visión de Hill respecto a la centralidad de los actores gubernamentales y se tomará en cuenta a los actores no gubernamentales únicamente en la medida que limiten o impulsen ciertas decisiones de política exterior.

En un esfuerzo por categorizar la gran variedad de actores y características que interactúan en el ámbito interno, James Rosenau dividió los factores internos en tres categorías: aquellos relativos a los actores individuales (personalidad e ideología de los líderes políticos, posición social), aquellos concernientes a las estructuras (instituciones, grupos de interés, opinión pública), aquellos donde las dos categorías previas convergen (comunidad urbana, sistema nacional). Para esta última categoría, Rosenau se basa en autores como Kenneth Waltz y Theodore Lowi, quienes perciben al comportamiento de política exterior como la consecuencia de las tensiones entre los intereses de individuos o grupos pequeños y los intereses de asociaciones más numerosas o sociedades completas.⁸

Si bien es indiscutible la interacción entre los ámbitos externo e interno, también es indudable que hay diferencias notables entre las teorías que se dedican al estudio de los factores externos y aquellas que se ocupan de los internos. La principal

⁸ Véase James Rosenau (ed.), *Domestic sources of foreign policy*, Nueva York, The Free Press, 1967, pp. 342.

es quizá la irracionalidad en algunas decisiones y en el comportamiento de los actores que se asume en la mayoría de las teorías que explican los factores internos; es decir, los teóricos que los explican asumen que en determinadas situaciones los líderes políticos toman decisiones basadas en creencias, percepciones, ideología, que no benefician a los Estados. Otra diferencia importante es la visión del Estado como actor unitario; a diferencia de la visión “unitaria” de los teóricos que se ocupan de los factores externos, los investigadores del ámbito interno destacan la variedad de actores, niveles y conflictos que influyen en la política exterior.

En este estudio no se adopta una postura rígida en cuanto a la preponderancia de los factores internos sobre los externos, o viceversa, se cree que ambos influyen sustancialmente en el proceso de política exterior, y sólo dependiendo del caso y la coyuntura se podrá determinar cuáles factores influyeron en mayor o menor medida en dicho proceso. A pesar de que algunos modelos metodológicos, como los de Rosenau y Moore, son útiles para el análisis sistemático, hay consenso en torno a que cada investigador debe determinar qué variables, del ámbito interno o externo, representan los factores clave en las diferentes situaciones. En este sentido, McGowan y Shapiro hacen hincapié en la importancia de seleccionar las variables independientes adecuadas para cada análisis, dependiendo de los tópicos y tipos de Estados que se analizarán; bajo esta lógica se eligieron las que sustentan al presente análisis comparativo de la política exterior brasileña hacia Sudamérica y mexicana hacia Centroamérica.⁹

⁹ Véanse Patrick McGowan y Howard Shapiro, *The comparative study of foreign policy: a survey of scientific findings*, Los Angeles, Sage, 1973, pp. 256; James Rosenau, *The scientific study of foreign policy*, Londres, Frances Printer Publishers, pp. 577; David Moore, *Governmental and societal influences on foreign policy: a partial examination of Rosenau's adaptation model*, tesis, Ohio State University, 1970.

DESARROLLO TEÓRICO EN AMÉRICA LATINA

El campo de estudio de la política exterior en América Latina carece de un paradigma teórico que permita hacer aseveraciones sobre relaciones causales. La mayoría de la literatura dedicada al estudio de la política exterior de América Latina se ha desarrollado desde los enfoques teóricos del realismo y de la dependencia, y desde una metodología de estudio de caso. Además, pocos trabajos han incorporado sus hallazgos empíricos y las reflexiones teóricas en un solo análisis. Los investigadores se han concentrado en el análisis del Derecho Internacional, regímenes políticos, el papel de líderes políticos, los principios y tradiciones de la política exterior, autonomía, desarrollo y las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Debido a la heterogeneidad de sistemas políticos en América Latina, pocos estudiosos se han aventurado a proponer variables que expliquen el comportamiento de política exterior de los países latinoamericanos.¹⁰ Han sido también pocos los esfuerzos por establecer un enfoque teórico con el cual se desarrollen sistemáticamente futuros estudios de la política exterior en América Latina y, por lo tanto, no se puede hacer más que una revisión de las aportaciones más importantes en el ámbito latinoamericano.

Durante la década de 1980, cuando comenzaron a publicarse de manera más constante los estudios en este campo, muchos países latinoamericanos se encontraban bajo regímenes autoritarios o dictatoriales. Esto motivó a que los regímenes políticos se convirtiesen en una de las principales unidades de análisis en la literatura de la

¹⁰ Los trabajos de Elizabeth Ferris, Jennie Lincoln, Frank Mora y Jeanne Hey se cuentan entre los pocos que buscan establecer un grupo de variables para estudiar la política exterior de los países latinoamericanos. Ferris trabajó en una serie de hipótesis delimitadas por el área temática a la que pertenecen; esto, de acuerdo con la noción de *issue-area* desarrollada por Rosenau. Véanse Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris, *The dynamics of Latin American foreign policies: challenges for the 1980s*, Estados Unidos, Westview Press, 1984, pp. 325; Elizabeth Ferris y Jennie Lincoln (eds.), *Latin American foreign policies: global and regional dimensions*, Estados Unidos, Westview Press, 1981, pp. 300; Frank Mora y Jeanne Hey (eds.), *Latin American and Caribbean foreign policy*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2003, pp. 419.

política exterior latinoamericana. Joseph Tulchin escribió al respecto que “mientras más cerrado fuera el régimen de un Estado, más restringida o inflexible sería su política exterior”;¹¹ del mismo modo, la visión de otros Estados democráticos producía que los Estados autoritarios se aislaran y así se limitaban sus opciones de política exterior. No obstante, esto no significaba que se podía predecir la política exterior de un Estado de acuerdo con su sistema político. Tulchin se encontró con la dificultad de que países con regímenes similares, autoritarios o democráticos, exhibían patrones de comportamiento internacional diferentes, incluso si se analizaban a lo largo del tiempo. Por ello, en algunos casos cobró mayor importancia el nivel de análisis individual, es decir, los liderazgos políticos.

En términos de liderazgo político, Wilhelmy encontró que la política exterior estaba reservada para la figura presidencial, todavía más que en Estados Unidos. Reconoció la importancia de los presidentes, toda vez que “las acciones importantes de política exterior se originaron directamente de la iniciativa presidencial”.¹² Ante la relevancia del factor presidencial, Wilhelmy analizó las características personales de los presidentes, a saber: formación académica, origen social, ideología política, motivaciones, trayectoria; y halló que ciertos presidentes latinoamericanos utilizaban la política exterior de acuerdo con sus orientaciones personales y, en algunos casos, como distracción de severos problemas de carácter interno. De igual manera, encontró que la perspectiva burocrática –muy estudiada en el caso de Estados Unidos, por ejemplo– no era muy popular entre los académicos de la región, debido a la centralización del poder. Aun así, Alberto Van Klaveren afirmó el valor del enfoque de la burocracia para estudiar la política exterior en América Latina:

¹¹ Joseph Tulchin y Heraldo Muñoz (coords.), *Latin American nations in World politics*, Estados Unidos, Westview Press, 1984, p. 188.

¹² Manfred Wilhelmy, “Politics, bureaucracy and foreign policy in Chile”, en *Ibid*, pp. 61-80.

[...] el enfoque es aún valioso. En primer lugar, algunas burocracias latinoamericanas son relativamente complejas. Incluyen grupos especializados y altamente diferenciados, cada uno dotado con sus propias percepciones e intereses. En segundo lugar, aun en aquellos casos donde sólo un sector de la burocracia parece tener una gran influencia en asuntos importantes, este grupo no es necesariamente monolítico. Finalmente, ha habido indicadores claros de conflictos burocráticos ocultos en algunas decisiones cruciales en Latinoamérica. [...] ¹³

El propio Van Klaveren advierte las dificultades que implica el enfoque burocrático en el caso latinoamericano y las atribuye, principalmente, a la naturaleza “cerrada” del proceso de toma de decisiones en estos países; por un lado, reconoce la problemática de definir los tipos de conducta burocrática; por el otro, registra los conflictos al momento de identificar las unidades específicas que resultan relevantes para el análisis de los países latinoamericanos. Haciendo a un lado estas dificultades, Van Klaveren subraya la utilidad del enfoque burocrático para analizar el proceso de toma de decisiones, sobre todo en los países que han desarrollado burocracias significativas.

Un tercer elemento de relevancia tiene que ver con los grupos de presión y la opinión pública. Para Van Klaveren los grupos de interés latinoamericanos poseen gran influencia en el destino de las políticas, a pesar de su bajo grado de actividad y organización si se les compara con países como Estados Unidos. Durante el estudio de esta variable, Tulchin y Muñoz observaron que la política exterior no era un tema que movilizara a la opinión pública u otros ciertos grupos de interés –más allá de los grupos específicos que tenían intereses económicos que proteger–, debido a que el segmento informado de la sociedad era muy pequeño. Pero esto no significaba que no hubiera influencia de la opinión pública en la política exterior, lo que sí implicaba es que el rol desempeñado por la opinión pública era, más que activo, reactivo; es decir,

¹³ Alberto Van Klaveren, “The Analysis of Latin American foreign policies: theoretical perspectives”, en *Ibid*, p. 14.

que las acciones de política exterior de los gobiernos latinoamericanos podían generar respaldo o repudio entre los sectores de opinión pública, y así impulsar o limitar la política exterior.

Una última variable frecuentemente utilizada en estos estudios es la ideología y tradición política. Según Van Klaveren, esta variable era un factor de peso en la configuración de la política exterior, ya que podía diseñarse una política exterior con base en ideologías o principios –como el principio de no intervención en el caso mexicano– y autorreproducirse en el tiempo en calidad de tradición política. También influía en la intención de los Estados latinoamericanos de establecer vínculos con otras regiones ajenas a Estados Unidos, especialmente con países del Tercer Mundo, dado que se identificaban culturalmente, económicamente, socialmente; esto, a su vez, producía que los países latinoamericanos buscaran mayor independencia de la potencia hemisférica y modificaran su política exterior.

Como se expuso en esta sección, el desarrollo teórico en el estudio de la política exterior de los países latinoamericanos es incipiente y está lejos de establecer marcos sistemáticos que guíen el análisis respectivo. Por supuesto que esto no significa que los estudios realizados no sean útiles en el desarrollo del campo de estudio; por el contrario, son valiosos en tanto que profundizan sobre el uso de diversas variables y su pertinencia para el estudio de la política exterior en América Latina. Considero que las aportaciones de los estudios de política exterior en América Latina pueden complementarse de manera sólida con los postulados teóricos de las relaciones internacionales y con los que estudian los procesos de toma de decisión, a fin de desarrollar un análisis comparativo sólido de la política exterior subregional de México y Brasil. De tal manera, se espera que el análisis de las diferencias en el estudio comparativo de las variables de interés aporte más elementos para la

consolidación de una teoría de política exterior en los casos mexicano y brasileño, así como en el caso de América Latina.

MÉXICO Y BRASIL, CASOS MÁS SIMILARES

Desde la perspectiva comparativa, Adam Przeworski y Henry Teune distinguen dos tipos de diseño de investigación: el de casos más diferentes y el de casos más similares. El supuesto que rige el primer tipo es que “si para explicar un fenómeno en un contexto totalmente heterogéneo se puede aislar una variable restante que, además de la variable a explicar (dependiente), es la única similar, es ésta la que entra en consideración como causal”.¹⁴ Por su parte, el segundo tipo requiere que haya diferencia en las variables operativas (tanto explicativas, o de interés, cuanto las que se busca explicar o dependientes) y homogeneidad en las variables de contexto (de control). Según John Stuart Mill se trata de “comparar situaciones en las que un fenómeno ocurre de manera distinta, pero con escenarios similares”.¹⁵ De tal suerte, si las variables consideradas independientes son las únicas distintas además de las consideradas como dependientes, las primeras se toman en cuenta para explicar los fenómenos distintos. Como se planteó en las páginas introductorias, México y Brasil son países con contextos internos similares en términos de política exterior. Además de compartir condiciones políticas, económicas y sociales semejantes, los principios de su política exterior comparten enfoques y perspectivas históricas. Considerando lo anterior, el diseño de investigación óptimo para el análisis comparativo de la política exterior de México y Brasil es el de casos más similares, lo cual se sustentará a lo

¹⁴ Véase Adam Przeworski y Henry Teune, *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley-Interscience, 1970, pp. 153.

¹⁵ Véase John Stuart Mill, *A system of logic, ratiocinative and inductive*, Nueva York, Harper & Brothers, 1858, pp. 600.

largo de esta sección mediante las dos variables de control: *principios de la política exterior y condiciones políticas, económicas y sociales*.

En su análisis de la política exterior mexicana y sus principios, Ana Covarrubias subraya que “los principios han tenido tal relevancia en la política exterior de México que el gobierno de Miguel de la Madrid los elevó a rango constitucional en 1988”.¹⁶ El artículo 89 de la Constitución Política Mexicana, dedicado a las facultades y obligaciones del presidente, señala en su fracción X que en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.¹⁷ Covarrubias, y otros estudiosos como Bernardo Sepúlveda, aciertan al afirmar que los principios de la política exterior mexicana tuvieron su origen en la necesidad de protegerse ante la presencia de potencias extranjeras intervencionistas; a ello obedece la insistencia de promover el respeto a todo aspecto relacionado con la soberanía de los Estados.

José Augusto Guilhon Albuquerque numera los cinco principios en los que se basó la política exterior de Brasil, según la retórica de sus gobernantes y funcionarios a lo largo del siglo XX: la resolución pacífica de los conflictos; autodeterminación de las naciones; la no intervención en los asuntos internos de otros Estados; respeto a las

¹⁶ Ana Covarrubias, “Los principios y la política exterior de México”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana, relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, p. 387.

¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 89, fracc. X.

normas y principios del Derecho Internacional y el multilateralismo.¹⁸ Al igual que México, Brasil temió que las grandes potencias violaran su soberanía y por ello fundamentó su política exterior en principios basados en el derecho de autodeterminación y la no intervención extranjera en asuntos internos. No obstante, tanto México cuanto Brasil no siempre siguieron estos principios y actuaron de manera pragmática. Albuquerque y Covarrubias coinciden en que los principios han sido esencialmente elementos retóricos o discursivos de la política exterior brasileña y mexicana. Al analizar el discurso oficial basado en los principios y las acciones internacionales de diversos gobiernos mexicanos, Covarrubias halló que la política exterior de México no se ha limitado a los principios, dado que “cuando los principios coincidieron o reflejaron los intereses de los gobiernos mexicanos, el lenguaje y la práctica fueron consistentes; de otra forma, se mantuvo el lenguaje, pero la política varió”.¹⁹ En el mismo sentido, Albuquerque afirma que los motivos y prácticas diplomáticas de Brasil se entienden mejor desde sus objetivos de política exterior que desde sus principios.²⁰

Tal como concluye Ana Covarrubias, “la política de México tiene poco de única, como la de cualquier otro país con cierta posibilidad de influencia, utilizará un lenguaje para comunicar los términos en los que está dispuesto a actuar y lo que espera de los demás actores internacionales, o del sistema en su conjunto, pero podrá actuar o no actuar en consecuencia con ese discurso”.²¹ Brasil, al ser también un país con posibilidad de ejercer influencia, ha difundido en los foros multilaterales los

¹⁸ Véase José Augusto Guilhon Albuquerque, “Brazil, from dependency to globalization”, en Frank Mora y Jeanne Hey (eds.), *Latin American and Caribbean foreign policy*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2003, pp. 267-287.

¹⁹ A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 420.

²⁰ J. A. Guilhon Albuquerque, *op. cit.*, p. 268.

²¹ A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 421 s.

principios en los que se basa su política exterior, pero ha actuado de manera pragmática cuando sus intereses así lo han requerido.

El segundo aspecto similar entre México y Brasil son las condiciones políticas, económicas y sociales de los periodos temporales sujetos a análisis. El contexto político en el que ambos presidentes asumieron su cargo es similar; en el caso mexicano aconteció una transición democrática histórica con la victoria electoral de Vicente Fox, mientras que en Brasil la población favoreció la victoria de un proyecto político que auguró cambios sustanciales. En un sentido político más general, las similitudes de los dos países saltan a la vista: ambos son repúblicas federales con un tipo de régimen democrático; ambos tienen un sistema político presidencialista en el que el presidente es el encargado del diseño e implementación de la política exterior; ambos gozan de estabilidad en el orden político; ambos tienen la misma división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial; ambos presidentes llegaron con porcentajes similares de apoyo electoral, 46.4% votó por Luiz Inácio Lula da Silva (primera ronda) y el 42.5% votó por Vicente Fox.

De igual manera que en el ámbito político, las características económicas y sociales de México y Brasil muestran semejanzas considerables. En el *Cuadro 1* se exponen algunos de los indicadores socioeconómicos más representativos que respaldan esta afirmación. Además de las cifras de México y Brasil, se incluyen las de Canadá y Haití con fines referenciales; esto es, para confrontar a los dos primeros con uno de los países más desarrollados y uno de los menos desarrollados del hemisferio y del mundo. El criterio que mejor muestra la similitud de México y Brasil en términos económicos y sociales es, sin duda, la clasificación que hace el Banco Mundial con base en más de 1,200 indicadores socioeconómicos; en esta clasificación, tanto México cuanto Brasil son ubicados en el grupo de países de “ingreso alto medio”

(*upper middle income*), sólo una posición debajo de los países de ingreso alto. Si revisamos comparativamente los indicadores socioeconómicos del Índice Mundial de Desarrollo, es evidente la cercanía que hay entre México y Brasil con respecto a otros países.

Cuadro 1. Indicadores socioeconómicos de México y Brasil 2000-2010

| | México | Brasil | Canadá | Haití |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|
| Población total (año 2010) | 113,423,049 | 194,946,470 | 34,126,147 | 9,993,247 |
| PIB per cápita en dólares a precios constantes del año 2000 | 5,971 | 4,504.5 | 25,021.7 | 394.1 |
| Tasa de crecimiento anual del PIB | 3.1% | 4.1% | 2.2% | 0.2% |
| Deuda externa total acumulada (miles de millones de dólares a precios actuales) | 182.8 | 243.6 | -- | 1.4 |
| Índice de GINI | 48.8 | 57.3 | 32.6 | 59.2 |
| Porcentaje de la población que se ubica debajo de la línea de la pobreza | 47.2% | 25.2% | -- | 78% |
| Esperanza de vida al nacer | 75.4 | 71.5 | 80.3 | 59.9 |
| Porcentaje de la población total que vive en zonas rurales | 23% | 17% | 20% | 56% |
| Usuarios de Internet por cada 100 personas | 17 | 22 | 69.8 | 4.8 |
| Clasificación según el Índice de Desarrollo Mundial del Banco Mundial | País de ingreso medio alto | País de ingreso medio alto | País de ingreso alto | País de ingreso bajo |

Nota: Las cifras exhibidas se obtuvieron al promediar los valores de los años 2000 al 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial y la OCDE

El Cuadro 1 ilustra que México y Brasil se ubican dentro de los países más poblados del mundo, con un crecimiento anual del PIB destacable, pero con deuda externa elevada y con problemas de desigualdad social. Ambos están aún muy lejos de tener un PIB per cápita similar al de los países desarrollados, pero han acertado la

brecha en otros rubros como el de la esperanza de vida al nacer o el de urbanización. En suma, México y Brasil cumplen con las características de una potencia regional o emergente, no nada más desde la perspectiva socioeconómica, sino desde la política también. Gracias a las similitudes enumeradas en este apartado es que podemos aislar las divergencias de la política exterior mexicana y brasileña, y, a su vez, explicar la diferencia entre los liderazgos subregionales de estos países. Así, el análisis comparativo de México y Brasil aquí desarrollado, pretende cumplir con lo que Arend Lijphart propuso en su estrategia de investigación comparada: una reducción de la varianza en las variables de contexto (de control) y un aumento de la varianza en las variables operativas (de interés).²²

DEFINICIÓN Y FUNCIÓN DE LOS CONCEPTOS CENTRALES

Todo análisis que pretenda construirse sobre bases sólidas requiere precisión en la definición y función de los conceptos teóricos que serán utilizados a lo largo del estudio; por ello, esta sección estará dedicada a presentar las consideraciones necesarias relativas a los conceptos centrales que sustentan la investigación aquí desarrollada. Vale la pena recordar que ésta se basa principalmente en los supuestos teóricos del neorrealismo o realismo estructural propuestos por Kenneth Waltz y John Mearsheimer, y se complementa con algunos postulados teóricos presentes en la teoría neofuncionalista de Robert Keohane y Joseph Nye; al ser consciente de la conflictividad que representa utilizar enfoques teóricos tan contrastantes, resulta aún más importante realizar las precisiones conceptuales pertinentes.

²² Arend Lijphart desarrolló la *estrategia de casos comparables* con la finalidad de reducir el problema fundamental del método comparado (muchas variables, pocos casos) y lograrse el máximo aprovechamiento de las posibilidades potenciales de dicho método. La estrategia de Lijphart parte primordialmente de las condiciones contextuales; se pretende que en este aspecto los casos seleccionados sean lo más similares posible. Véase Arend Lijphart, "Comparative politics and the comparative method", *The American Political Science Review*, 65 (1971), pp. 682-693.

Brasil y México han sido encasillados en diversas categorías dependiendo la perspectiva desde la cual se han estudiado sus capacidades y características. Desde la perspectiva económica, se les ha considerado *países emergentes* dado que su crecimiento económico y poblacional se dio a un ritmo destacado durante las últimas décadas y, por ello, han sido proyectados como futuros miembros del grupo de países más influyentes. Desde el punto de vista político, se les ha catalogado como *potencias medias*²³ debido a su tamaño, recursos naturales e importancia estratégica en el escenario internacional, a pesar de no ser considerados potencias hegemónicas. Finalmente, también desde la perspectiva política, se les ha denominado *potencias regionales*²⁴ por sus descolantes recursos naturales, económicos y políticos dentro de la región geográfica en que se ubican. La distinción entre las dos últimas categorías suele ser confusa en tanto que se basan en los mismos aspectos para realizar su clasificación; Detlef Nolte reconoce la dificultad de distinguir entre potencias medias y potencias regionales, pero también advierte que en la literatura científica actual se hace una diferenciación entre potencias medianas tradicionales, que buscan obtener influencia en escenario internacional, y potencias regionales enfocadas más en la influencia regional. Así, las potencias medianas tradicionales se definen principalmente por su papel en la política internacional, mientras que las potencias

²³ Guadalupe González hace una definición atinada y sucinta de este concepto de acuerdo con las principales teorías de relaciones internacionales: “país intermedio, potencia media o país secundario es una categoría analítica ambigua utilizada por diferentes autores con significados distintos. Es posible distinguir dos definiciones básicas de la categoría de potencia media: como posición y como rol. Mientras los realistas la utilizan para describir un grupo particular de países que ocupan una posición intermedia –entre superpotencias y pequeños Estados–, en la distribución internacional del poder, los institucionalistas-liberales y constructivistas tienden a definir las potencias medias en términos de patrones de comportamiento y roles específicos” (“Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, 41, 2001, p. 622).

²⁴ Véase Detlef Nolte, “How to Compare Regional Powers”, *Review of International Studies*, 36 (2010), pp. 881-901.

regionales lo hacen por el papel que desempeñan en su entorno inmediato. Esto no implica que las potencias regionales no puedan ejercer influencia en el ámbito internacional, más bien éstas son una suerte de nuevas potencias medias denominadas *potencias medias emergentes (emerging middle powers)*.²⁵

A pesar de la similitud entre los conceptos potencia media y potencia regional –que incluso conduce a algunos autores a utilizar ambos términos de manera intercambiable– se debe considerar que éste es un análisis enfocado al ámbito subregional y, por lo tanto, la noción de potencia regional resulta de mayor utilidad que las dos previas por las razones siguientes. El concepto de potencia regional sugiere criterios complementarios, como la delimitación espacial, de gran utilidad en la investigación contemporánea de relaciones internacionales. Según Nolte, las dimensiones analíticas del concepto pueden ser empleadas para distinguir a las potencias regionales de otros países, así como para comparar a estas potencias respecto a sus capacidades y poder relativo.²⁶ La definición de potencia regional otorgada por Nolte es la siguiente:

[...] es aquel Estado que articula la pretensión, auto-concebida, de una posición de liderazgo en una región que está geográficamente, económicamente y políticamente delimitada; (...) que ostente los recursos materiales (militares económicos y demográficos), organizacionales (políticos) e ideológicos para la proyección regional; (...) que posea una gran influencia en los asuntos regionales, tanto actividades cuanto resultados. [...]²⁷

Adicional a estas tres características principales, el autor subraya que una potencia regional –cuya posición de liderazgo en la región sea reconocida, o por lo menos respetada por otros Estados, dentro y fuera de la región, especialmente por

²⁵ Detlef Nolte, “Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis”, *GIGA Working Papers*, 30 (2006), p. 14.

²⁶ D. Nolte, “How to Compare Regional Powers”, *Review of International Studies*, 36 (2010), p. 881.

²⁷ *Ibid.*, p. 893.

otras potencias regionales— debe ser un Estado conectado económicamente, políticamente y culturalmente con la región, que influya de manera significativa en la delimitación geopolítica, así como en la construcción político-normativa regional; se espera, además, que la potencia regional ejerza esta influencia mediante estructuras de gobernanza regional, definiendo y articulando una identidad regional común; al tiempo que provee un bien colectivo para la región, o participa significativamente en la provisión de ese bien, debe participar significativamente en la definición de la agenda regional de seguridad. Por último, y no menos importante, se espera que una potencia regional esté integrada en foros interregionales y globales, así como en instituciones en las que articule no sólo sus intereses, sino diversas acciones como representante de los intereses regionales, aunque lo haga de forma rudimentaria.²⁸ Una vez establecidos los argumentos sobre la pertinencia de utilizar la noción de potencia regional en el desarrollo de este análisis, además de haber precisado las características de las potencias regionales, se valorarán las capacidades de Brasil y México a lo largo de los capítulos II y III para determinar en qué medida estos países ejercen algún tipo de liderazgo regional.

LIDERAZGO, PODER Y PROPÓSITO

El liderazgo en las relaciones internacionales, sugiere John Ikenberry, es un término sobre-utilizado y sub-estudiado, ya que el debate se ha centrado en tópicos relacionados con la dominación, la hegemonía y el poder.²⁹ Para Morgenthau, al dominar la desconfianza y competencia entre los Estados, el aspecto militar se vuelve fundamental, dado que el último objetivo del Estado es su supervivencia. En

²⁸ *Loc. cit.*

²⁹ John Ikenberry, “The future of international leadership”, *Political Science Quarterly*, 111 (1996), pp. 387 s.

consecuencia, los países poderosos en términos militares buscarán conservar su poder mediante una política exterior de alto perfil que les permita influir en la configuración del escenario internacional; mientras que los países débiles en términos militares tendrán pocas oportunidades de moldear una política exterior independiente, ya que deberán establecer alianzas con Estados poderosos. En el caso de los países que no son potencias globales aun cuando poseen algunas capacidades, como Brasil y México, la política exterior dependerá de la distribución del poder en el escenario internacional: en un sistema bipolar se verán forzados a formar alianzas con un bando y tendrán poca autonomía en su política exterior, y en un sistema multipolar gozarán de mayor autonomía y podrán establecer una influencia regional.³⁰

En la actualidad, los teóricos realistas sugieren que el sistema internacional unipolar –con Estados Unidos como único poder hegemónico– abre espacios de oportunidad para las potencias medias, sobre todo en la dimensión regional; por ejemplo, la teoría de la estabilidad hegemónica versa sobre la estabilidad relativa que se logra cuando un país hegemónico asume el liderazgo en el sistema internacional, y el beneficio que pueden obtener los Estados menos poderosos en un sistema más estable. Es, precisamente, debido a esta lucha por el poder que los Estados buscan asumir el *liderazgo*, entendido como la habilidad de un Estado de conceptualizar un proyecto potencialmente hegemónico –es decir, una visión del orden global o regional– y convencer a otros países de adoptarlo.³¹ Los medios para alcanzar posiciones de liderazgo en el orden regional han sido discutidos ampliamente tanto por realistas cuanto por liberales. Desde el punto de vista del realismo ofensivo,

³⁰ Véase Hans Morgenthau, *Política entre las naciones*, trad. H. Olivera, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, pp. 718.

³¹ Sean Burges ha definido el concepto de liderazgo en sus diversos estudios de la política exterior de Brasil con base en la noción de hegemonía en las ideas de Antonio Gramsci; véase Sean Burges, “Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003”, *Bulletin of Latin American Research*, 25 (2006), pp. 23-42.

Mearsheimer postula que las potencias aspiran a una posición hegemónica en su propia región geográfica, al mismo tiempo que intentan impedir que otras potencias consigan la hegemonía en sus respectivas regiones de referencia. Las potencias intentan ejercer un liderazgo o hegemonía regional mediante el *hard power* (capacidades militares y económicas), y están interesados en que en otras regiones actúen varias potencias que compitan por el liderazgo en la región.³² En contraste, los liberales creen que el liderazgo puede ser alcanzado por medio de acciones indirectas de *soft power* (lograr que otros Estados deseen lo que el poderoso desea), que conduzcan a los demás Estados a emular los valores y ejemplos de las potencias.³³

Dentro de las tradiciones neorrealista y neoliberal, el énfasis se ha puesto en la característica coercitiva del liderazgo, y un error constante en la literatura respectiva es el enfoque monolítico desde el que se estudia, que lo compara con la dominación y coerción en términos de los intereses del Estado líder. Burges afirma que “el fin de la Guerra Fría abrió un espacio para nuevos enfoques que apuntaron especialmente a los Estados que no tenían esperanza de ejercer algún tipo de dominación asociada con las concepciones realistas de hegemonía”.³⁴ Esto implica un cambio conceptual de la noción de liderazgo, que transitó de las connotaciones coercitivas de la diplomacia “cañonera” a las manifestaciones inclusivas de la construcción de coaliciones y generación de consensos.

Ikenberry identifica dos elementos principales del liderazgo: el poder y el propósito. El liderazgo tiene que ver con el poder debido a que ejercer éste implica moldear, directa o indirectamente, los intereses y acciones de otros; sin embargo, el

³² Una discusión más profunda sobre los conceptos del poder y hegemonía se encuentra en John Mearsheimer, *The tragedy of great power politics*, Nueva York, W. Norton, 2001, pp. 576.

³³ Para profundizar sobre el tema de *hard power* y *soft power*, véase Joseph Nye, *The paradox of American power*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 240.

³⁴ S. Burges, “*Brazilian foreign policy after the cold war*”, Gainesville, University Press of Florida, 2009, p. 185.

liderazgo también debe de incluir la habilidad de lograr que otros Estados conciban sus intereses y objetivos políticos de maneras nuevas. Esto último conduce al segundo elemento del liderazgo, que no sólo involucra la capacidad de poder y de los recursos materiales, sino de proyectar un conjunto de ideas y principios políticos en torno al adecuado o efectivo ordenamiento de la política. En suma, el liderazgo puede ser definido como el uso del poder con el fin de orquestar las acciones de un grupo hacia un fin colectivo.³⁵

Ikenberry señala que el liderazgo se manifiesta en tres niveles principales: estructural, institucional, situacional. El liderazgo estructural está estrechamente asociado con las ideas neorrealistas del poder y las capacidades materiales de un Estado que le permiten influir, de manera hegemónica, en el orden político internacional; de tal suerte, el liderazgo estructural es apreciable desde la tradición realista del poder. Este concepto ha sido interpretado desde múltiples enfoques y escuelas teóricas, y el significado del mismo varía considerablemente dependiendo de la perspectiva utilizada; sin embargo, en el ámbito teórico de las relaciones internacionales, el poder fue estudiado más recurrentemente por los teóricos realistas como Hans Morgenthau, quien postuló que el interés nacional establecido por los estadistas se definía en términos de poder. Los realistas dieron prioridad al vínculo entre el poder y la capacidad militar de los Estados, utilizando el concepto para clasificar y explicar el comportamiento de éstos. Posteriormente, los neorrealistas restaron primacía a las capacidades militares de los Estados y, así, ampliaron la concepción de poder, tomando en consideración todas las capacidades materiales más equilibradamente. Los teóricos del neorrealismo modificaron el concepto al concebirlo no como un fin, sino como un medio potencialmente útil en un entorno en

³⁵ J. Ikenberry, *op. cit.*, p. 185.

el que los Estados corren riesgos, ya sea por ostentar poco poder o por tenerlo en demasía; el poder, pues, es para los neorrealistas la combinación de las capacidades del Estado que le permiten conquistar su seguridad y que también define las estructuras internacionales. Aun cuando los neorrealistas contemplaron otro tipo de capacidades en la concepción de poder –tamaño de la población y territorio, capacidad económica, dotación de recursos naturales, estabilidad política, tecnología, competencia política–, continuaron evadiendo otras definiciones de poder más sofisticadas que incorporaban ideas distintas, tal es la noción causal de poder.³⁶ Respecto a esta noción causal, David Baldwin afirma que la concepción de poder debe entenderse como una relación social antes que como una posesión material.³⁷ Baldwin sugiere conceptualizar las relaciones de poder como un tipo de relación causal en la cual el agente que ejerce el poder afecta el comportamiento, la actitud, las creencias o la propensión de otro agente a actuar de cierta manera; es decir, un agente ejerce el poder en la medida en que induce a otro a comportarse según sus requerimientos, algo que este último no haría de no mediar ese proceso de inducción, que puede contemplar como sus medios el ofrecimiento de una recompensa, la amenaza de una sanción, el ejercicio de persuasión, o alguna combinación de los anteriores.³⁸

³⁶ Según Ernst Nagel, definiciones como la neorrealista no ofrecen especificidad en tanto perspectiva y dominio; esto es, qué tipo de efectos importan y quiénes pueden ser afectados, pues sólo explica que un agente es poderoso en la medida en que afecta a otros más de lo que es afectado. Véase Ernest Nagel, *The structure of science: problems in the logic of scientific explanation*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1961, pp. 618.

³⁷ Baldwin, sin duda, es uno de los estudiosos que ha prestado más atención al debate teórico del concepto de poder en las relaciones internacionales. Para mayor detalle sobre este debate conceptual véase David Baldwin, *Neorealism and neoliberalism: The contemporary debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1994, pp. 377.

³⁸ Siguiendo el consejo acertado de Reynaldo Ortega, referente a la necesidad de incorporar las ideas de Steven Lukes en la conceptualización del poder –sus dimensiones en términos de control de agenda, movilización de los sesgos y la capacidad de ciertos actores para moldear las preferencias de los sujetos en una relación de poder–, en el presente estudio se considerará como válida la definición multidimensional de poder presentada por Lukes, y con base en ésta se analizarán las relaciones de poder, implícitas y explícitas, resultantes de los presuntos liderazgos subregionales de Brasil y México. Véase Reynaldo Ortega, “El concepto del poder en las teorías de relaciones internacionales”, en Gustavo Vega (coord.),

La visión estructural de liderazgo, basada en el concepto de poder y su distribución en el ámbito internacional, adolece de limitaciones toda vez que supone que la única condición para alcanzar alguna posición de liderazgo es mediante el poder. Ikenberry afirma que el poder material, por sí solo, no es suficiente para inducir a otros Estados a actuar colectivamente, y que muchas veces la persuasión resulta más atractiva que la coerción para los Estados hegemónicos. En ese sentido, el liderazgo institucional supone que los Estados pueden acordar principios y procedimientos regulatorios que guíen sus relaciones; no se trata sólo de Estados específicos que facilitan algún tipo de acción concertada, sino la autolimitación de éstos, mediante los regímenes internacionales, que permite asegurar la continuidad de las relaciones entre Estados. El problema con este nivel de liderazgo es que precisamente la autolimitación requiere de cierta voluntad de los Estados y, en consecuencia, los Estados actuarán dentro del marco institucional siempre y cuando les resulte conveniente hacerlo. En suma, el liderazgo institucional permitirá a un Estado hegemónico disminuir su necesidad de acción coercitiva, mientras se goce de estabilidad y legitimidad en los regímenes internacionales, y al mismo tiempo podrá influir en la configuración del sistema internacional.

Finalmente, el liderazgo situacional, también llamado liderazgo emprendedor,³⁹ se refiere a las acciones e iniciativas de los Estados que inducen la cooperación más allá de la capacidad material de poder y del conjunto de regímenes internacionales. Este liderazgo se presenta a nivel personal –presidentes y primeros ministros–, mediante la identificación de ventanas de oportunidad, vías novedosas o la reconfiguración del interés nacional, que permitan a un Estado influir o modificar el

Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda, México, El Colegio de México, 2009, pp. 287-303.

³⁹ Véase Oran Young, “Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society”, *International Organization*, 45 (1991), pp. 281-308.

sistema internacional. El trabajo de Ikenberry, en torno a los niveles en los que se presenta el liderazgo, permitirá determinar qué tipo de liderazgo ejercen, o intentan ejercer, tanto Brasil en Sudamérica cuanto México en Centroamérica; esto sugiere que se podrá determinar, además, si el liderazgo ejercido o pretendido resulta eficaz de acuerdo con las características particulares de cada subregión.

CAPÍTULO II

–LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: LIDERAZGO SUBREGIONAL EN CENTROAMÉRICA–

ANTECEDENTES

La región centroamericana, muchas veces por necesidad más que por voluntad, ha estado recurrentemente en la formulación de la política exterior de México. Durante las décadas posteriores a la independencia de México y los países centroamericanos, las negociaciones con Guatemala y Belice en torno a la conflictiva definición de límites y fronteras ocuparon un lugar primordial en la política exterior mexicana. Además, bajo la dirección de Lucas Alamán en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el gobierno mexicano se propuso ambiciosamente retomar la iniciativa diplomática que había encabezado previamente Simón Bolívar con miras a crear una alianza defensiva regional que agrupara a los nuevos Estados surgidos de los distintos procesos independentistas en Latinoamérica; esto, a fin de contrarrestar el espíritu expansionista de Estados Unidos.¹ Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez sugieren que la propuesta de Alamán ejemplifica ciertos conceptos y lineamientos fundamentales de la política exterior de México hacia Centroamérica, que han prevalecido desde el siglo XIX; para los autores, los gobiernos mexicanos consideraron a Centroamérica una región de interés estratégico debido a su colindancia geográfica y su debilidad relativa.

¹ De acuerdo con documentos del Archivo Histórico Genaro Estrada sobre la misión encomendada a Manuel Díez de Bonilla y Juan de Dios Cañedo, el secretario Lucas Alamán insistía en la importancia que tenía para el gobierno mexicano ejercer un influjo diplomático sobre aquellos países del continente que antes fueron colonias españolas [...], un gran acuerdo continental o pacto de familia encabezado por México. Véase Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez, *Centroamérica*, en Mercedes de Vega (coord.. gral.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, t. 2, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, pp. 330.

El interés estratégico de México en la región es visible desde su nacimiento como país independiente. El conflicto entre México y la Federación Centroamericana por la cuestión de Chiapas y el Soconusco, no sólo se trató de un diferendo limítrofe, sino de un conflicto de soberanía territorial que tenía implicaciones directas en el interés nacional de mexicanos y centroamericanos, y que influyó directamente en todos los aspectos de las relaciones bilaterales hasta la disolución de la Federación Centroamericana a mediados del siglo XIX. La desaparición de la Federación Centroamericana significó, en primer lugar, el tránsito de una relación bilateral a otra multilateral en la cual el tema territorial pasó a ser un tema bilateral entre Guatemala y México y, en segundo lugar, la diversificación de las posibilidades de México para incidir políticamente en la región, tras la profundización en la asimetría de poder entre las partes involucradas.² A pesar de esta situación aparentemente ventajosa, la influencia de Estados Unidos fue siempre una limitante que debió considerar México en su política hacia Centroamérica, ya que el gobierno estadounidense contaba con intereses económicos y estratégicos en la región: el canal interoceánico en Panamá, las compañías bananeras, los ferrocarriles, entre otros.

A finales del siglo XIX, los principales líderes políticos centroamericanos observaban a ambos, México y Estados Unidos, como los actores políticos más influyentes de la región. Esto gracias a que el gobierno porfirista deseaba consolidar su propia esfera de influencia en Centroamérica, a fin de convertirse en un actor regional capaz de crear un contrapeso a Estados Unidos y, de paso, reafirmar su independencia política frente al vecino del norte. Durante la etapa porfirista se logró mantener cierta presencia política, pero ésta se retrajo como consecuencia de la Revolución Mexicana al inicio del siglo XX, en una suerte de relación negativa con la

² *Ibid.*, p. 45.

influencia estadounidense en la región; es decir, la retracción de la presencia política mexicana se combinó con el aumento de la influencia de Estados Unidos en Centroamérica. La inestabilidad política interna, así como la falta de reconocimiento internacional del régimen emanado del proceso revolucionario, obligó al gobierno mexicano a concentrar sus esfuerzos de política exterior en la tarea de obtener el reconocimiento de Estados Unidos, quien para entonces ya se perfilaba como una potencia mundial. Así, –según Castillo, Toussaint y Vázquez– México debió limitar su presencia en Centroamérica y valorar cuidadosamente su posible involucramiento en los conflictos regionales en aras de evitar choques con Estados Unidos, toda vez que el gobierno estadounidense había decidido no tolerar la intromisión de otras potencias en aquella parte del continente cuyo dominio era vital para sus intereses.³ Es, precisamente, en esta etapa en la que se promueven insistentemente dos de los principios rectores de la política exterior de México expresados en la Doctrina Carranza: la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, en gran medida para contrarrestar moralmente el intervencionismo de Estados Unidos.

Ante un escenario de opciones limitadas, la política exterior de México hacia Centroamérica se desarrolló con base en acciones de cooperación, iniciativas económicas y diplomacia cultural; pero, como lo sugiere Jürgen Buchenau, ningún gobierno revolucionario prestó atención o logró obtener la influencia política en Centroamérica como sí lo había hecho el régimen de Porfirio Díaz.⁴ Buchenau concluye que, desde la década de 1930, la influencia de Estados Unidos ha permanecido como una de las grandes limitaciones en la política exterior de México hacia Centroamérica, igual como lo fue la falta de recursos del gobierno mexicano

³ *Ibid.*, p. 75.

⁴ Jürgen Buchenau, *In the shadow of the giant: the making of Mexico's Central America policy, 1876-1930*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1996, p. 209.

para poder impulsar una política más asertiva hacia la región. No fue hasta 1966 que un presidente mexicano realizó una visita oficial a Centroamérica con el propósito de establecer un nuevo tipo de relaciones reconociendo la disparidad en el nivel de desarrollo de cada país centroamericano. El acercamiento promovido por el presidente Díaz Ordaz se circunscribió a tres ámbitos principales de cooperación –cultura, comercio e inversiones conjuntas–, que permitieron a México incrementar su presencia en la región, aunque de manera tímida y pasiva. Pudiera pensarse que el acercamiento del presidente Díaz Ordaz a Centroamérica fue totalmente infructuoso, sin embargo, éste sentó un precedente valioso para la política exterior activa que promovió el presidente Luis Echeverría.

Si bien es cierto que no hay consenso en torno a los resultados del activismo en la política exterior mexicana durante las décadas de 1970 y 1980, sí lo hay respecto a los cambios sustanciales que significó la política exterior activa del presidente Echeverría, sobre todo en Centroamérica. Según Yoram Shapira, Luis Echeverría tomó cierto tipo de decisiones de política exterior, que pueden ser vistas como innovaciones de la conducta tradicional de México en los asuntos internacionales, como su intento revisionista de largo alcance propuesto en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que pretendía la instauración de un sistema económico favorable a los países del Tercer Mundo.⁵ Mario Ojeda establece tres elementos fundamentales que motivaron al gobierno echeverrista a realizar una revisión significativa de la política exterior. Primero, el agotamiento del modelo económico denominado “desarrollo estabilizador”, que se manifestó en la incapacidad de generar los empleos requeridos de acuerdo con el crecimiento poblacional, en la inequidad de la redistribución del ingreso, en un déficit creciente en la balanza

⁵ Véase Yoram Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”, *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 62-91.

comercial, por citar sólo algunos factores. Segundo, la situación política interna no era favorable después de la crisis política de 1968, la legitimidad del gobierno ya no era la que habían gozado gobiernos anteriores, quienes fueron capaces de mantener la unidad nacional mediante la incorporación, cooptación y satisfacción de las demandas de los grupos sociales organizados. Tercero, los grandes cambios acaecidos en el orden internacional, a causa del tránsito de una estructura bipolar a otra multipolar o policentrista en términos políticos y económicos (no militares), alteraron los patrones de la relación México-Estados Unidos y, en consecuencia, el gobierno mexicano encontró que había perdido gran parte de su capacidad de negociación con la potencia hegemónica.⁶

El activismo en la política exterior de México, independiente de la política exterior estadounidense hacia la región, también se plasmó en sus políticas hacia los países centroamericanos. El gobierno de José López Portillo apoyó con asesoramiento y reconocimiento oficial a los movimientos sociales en la región, medió en la mayoría de los conflictos armados desempeñando un papel fundamental en la búsqueda de la paz y estabilidad regional, ofreció asilo a miles de refugiados que eran perseguidos o amenazados por la violencia de los conflictos armados. A pesar de que los primeros años del gobierno de López Portillo se caracterizaron por el repliegue del activismo progresista de México en foros internacionales y del constante esfuerzo de acercamiento a Estados Unidos, el descubrimiento de los yacimientos petroleros permitió al gobierno mexicano pasar de una política exterior activa en la retórica a otra en la que se ostentaba una presencia efectiva en los asuntos internacionales y, sobre todo, en Centroamérica dada la crisis política prevaleciente. Centroamérica se convirtió en una de las prioridades en la agenda internacional de México, ya que se

⁶ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1984, pp. 203 s.

encontraba demasiado cerca como para permanecer indiferente y lo que estaba en juego eran los intereses mexicanos, por eso la política exterior no podía limitarse a la defensa de los principios, sino que debía asumir un carácter plenamente activo.⁷ De esta manera, el apoyo de México no se restringió al respaldo de la negociación política, la inclusión de todos los actores y el respeto de la autodeterminación de los pueblos, en contraposición de la política estadounidense que repudiaba las acciones de las fuerzas insurgentes, sino que brindó respaldo diplomático y ayuda material con el fin de favorecer el cambio político.

Gran parte de las acciones del gobierno mexicano hacia Centroamérica se cristalizaron posteriormente en la creación del Grupo Contadora; Mario Ojeda señala que “en un principio, las gestiones de México fueron aisladas y más bien casuísticas, (pero) a principios de 1982, al llegar al poder el presidente Miguel de la Madrid, decidió iniciar un gran esfuerzo para la paz en Centroamérica”.⁸ Este esfuerzo, según Ojeda, “habría de tener cuatro características básicas: ser sistemático y permanente, involucrar por igual en los esfuerzos de paz a todas las partes implicadas en los conflictos directa o indirectamente, tener un marco estrictamente latinoamericano y llevarse a cabo conjuntamente por varios países de América Latina. La consecuencia de esta decisión fue el surgimiento del Grupo Contadora, (...) en el caso de México, tal acción constituyó un grado de compromiso internacional sin precedente en su política exterior”.⁹

La política exterior activa de México hacia Centroamérica dejó de serlo durante la década de 1990, en parte por la finalización de los conflictos armados en la región y la evolución política interna de México y los países centroamericanos, pero

⁷ Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, México, Planeta, 1989, p. 224.

⁸ Mario Ojeda, *Retrospección de Contadora: Los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007, p. 14.

⁹ *Ibidem*.

sobre todo debido a la transformación histórica del escenario internacional a raíz de la desintegración de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.¹⁰ El gobierno mexicano trasladó el eje de las relaciones con los países centroamericanos de la cooperación política directa y la mediación para alcanzar la paz a la construcción de mecanismos de cooperación para el desarrollo regional;¹¹ de este enfoque surgieron mecanismos de concertación como las cumbres de Tuxtla y, mucho después, el Proyecto Mesoamérica, anteriormente Plan Puebla-Panamá. Esto se derivó del surgimiento de necesidades y problemáticas distintas, lo que condujo al establecimiento de temas nuevos en las agendas bilaterales de México y los países centroamericanos, entre los que destacan: seguridad, migración y comercio.

En la década de 1990, la política exterior de México no dio prioridad a Centroamérica, ya que ésta permaneció en la sombra de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En la administración de Carlos Salinas de Gortari, la política exterior era un medio para alcanzar la reactivación económica del país y su inserción en los asuntos mundiales, mientras que las prioridades para los países centroamericanos eran la pacificación, la democratización, la desmilitarización y el rescate de los procesos de integración suspendidos desde la década de 1960.¹² En este tenor se celebraron las cumbres regionales de cooperación y concertación política en las que se institucionalizó un mecanismo de diálogo para analizar periódicamente los asuntos regionales, hemisféricos y mundiales, concertar posiciones conjuntas en los foros multilaterales, impulsar proyectos económicos

¹⁰ Si bien en la década de 1990 se mantuvieron las labores de mediación en el Grupo de Amigos de Guatemala y el Grupo de Amigos de El Salvador, la presencia mexicana en Centroamérica disminuyó considerablemente en comparación con las dos décadas pasadas. Por su parte, como describe Mario Ojeda, el Grupo Contadora desaparece con el fin del mandato presidencial de Miguel de la Madrid, dado que “el presidente Carlos Salinas no se interesó en ella (y) éste había anunciado desde que era candidato (...) que la suya no sería una política exterior activa”. Véase *Ibid*, p. 147.

¹¹ M. Castillo *et al.*, *op. cit.*, p. 199.

¹² *Ibid.*, p. 210 s.

comunes, apoyar el desarrollo sustentable y acordar acciones de cooperación. En resumen, la cumbre de Tuxtla I había reconocido la importancia de los países centroamericanos para la seguridad nacional de México; Tuxtla II impulsó el concepto de asociación privilegiada entre México y Centroamérica; Tuxtla III significó la institucionalización de la cooperación regional y el fomento de la integración regional centroamericana; Tuxtla IV planteó la redefinición de Mesoamérica con base en la idea de que México y Centroamérica son un área con problemas e intereses comunes.¹³ Así, con una política exterior de cooperación para el desarrollo regional, es como México terminó el siglo XX, aunque la alternancia en el poder en el año 2000 y las expectativas que se generaron en torno de este suceso abrieron una ventana de oportunidad única para la reconfiguración de la política exterior del país, más aun, de todo el sistema político mexicano.

DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA CENTROAMÉRICA (2000-2006)

En este apartado se evaluará el desempeño de la política exterior mexicana hacia Centroamérica de acuerdo con la definición de *política exterior balanceada*, propuesta por Michael Smith, que contiene cinco elementos fundamentales: la claridad y eficacia en el cumplimiento de objetivos, la coherencia de las acciones, la compatibilidad, la adaptabilidad y la continuidad en la orientación de la política exterior.¹⁴

¹³ *Ibid.*, p. 214.

¹⁴ Michael Smith, "Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance" en Michael Clarke y Brian White (coords.), *Understanding foreign policy*, Aldershot, Elgar Publishing, 1989, pp. 185-215.

CLARIDAD Y EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

El año 2000 no sólo significó el inicio de un nuevo periodo presidencial, el de Vicente Fox, sino la primera vez en siete décadas que otro partido político, diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), ocupaba la presidencia de la República. Las expectativas en torno a la administración foxista eran altas en todos los ámbitos, incluyendo la política exterior. El “bono democrático”, como se llamó a la legitimidad electoral que gozaba el gobierno de Fox, no fue únicamente un fenómeno de carácter nacional, sino que también tuvo alcance en el ámbito internacional. Siguiendo la inercia democrática con la que llegó al poder, la administración del presidente Fox consideró que dentro y fuera del país se había reconocido la fortaleza de las instituciones democráticas mexicanas y, gracias a ello, el gobierno disponía de una legitimidad que daba mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional; además, dada su posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo, México estaba obligado a desempeñar un papel activo y central en la conformación de la nueva arquitectura internacional.¹⁵

El presidente Fox fijó cinco objetivos estratégicos de política exterior que deberían articularse durante su administración: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de

¹⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, p. 59.

promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.¹⁶

De estos cinco objetivos estratégicos, el tercero y cuarto se refieren a la intensificación de la influencia de México en foros multilaterales y la utilización de los esquemas de concertación regional en aras de un equilibrio en la agenda de política exterior. En el tercer objetivo estratégico se señala que los foros multilaterales son espacios importantes para fijar posiciones acordes con las transformaciones internas, construir consensos en torno a temas de interés común, con base en el principio de corresponsabilidad entre las naciones, con la finalidad de resolver problemas de carácter regional o mundial que demandan una reacción oportuna.¹⁷ De acuerdo con lo estipulado en el cuarto objetivo estratégico de política exterior, la participación activa de México en foros multilaterales mundiales no significaba una menor participación en foros regionales o una disminución en las relaciones bilaterales. De hecho, la nueva composición del sistema internacional, los cambios en la economía mundial y la regionalización obligaban a México a buscar nuevas áreas de oportunidad y lograr una mejor distribución y un equilibrio de esfuerzos y recursos acordes con estos cambios.¹⁸ Así, la administración de Fox estableció a América Latina como región prioritaria en su política exterior, aludiendo razones de identidad cultural, proximidad geográfica, raíces históricas comunes, complementariedad económica y aspiraciones compartidas de desarrollo e integración. Para el caso de Centroamérica, se definió que el Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá (PPP) sería el eje rector para promover el desarrollo integral y a largo plazo del sur de

¹⁶ *Ibid.*, p. 60.

¹⁷ *Ibid.*, p. 62.

¹⁸ *Ibidem.*

México y los países de Centroamérica,¹⁹ con lo cual se focalizó la planificación de desarrollo regional hacia la “región mesoamericana”.

Lo que se desprende del análisis de estos dos objetivos estratégicos es que el gobierno de Fox reconoció los foros multilaterales como el medio ideal para influir en los procesos de configuración regional e internacional. Además, en el caso de la región centroamericana, se buscó reforzar la presencia mediante los mecanismos de cooperación como el PPP. La generalidad con que se plantean los objetivos estratégicos no aporta claridad en la política exterior de México hacia Centroamérica; no obstante, hay cierta especificidad en cuanto a los medios que se consideran idóneos para alcanzar las metas trazadas. Ahora bien, Michael Smith sugiere que la eficacia en el cumplimiento de los objetivos estratégicos es menor si no hay claridad en el planteamiento de los objetivos de política exterior,²⁰ por ello habrá que analizar el grado en que México logra influir en los foros multilaterales de la región, a fin de orquestar las acciones de los países centroamericanos en torno a los temas que define como primordiales para su política exterior. Este grado de influencia deberá ser analizado en el principal foro multilateral de cooperación y concertación política en el que participó México durante la administración foxista, no sólo como observador sino como miembro pleno, a saber: el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

El Mecanismo de Tuxtla ha sido adoptado y ratificado por sus miembros como el principal instrumento de diálogo político en la región mesoamericana, una evidencia clara de lo anterior es que asuntos políticos de considerable relevancia, como la instauración del PPP o el ingreso de México como país observador del SICA, fueron discutidos en este foro. Es por ello que este mecanismo se considera en este trabajo como el escaparate más útil para el análisis de la eficacia de la política exterior

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ M. Smith, *op. cit.*, 185 *et passim*.

de México con base en los dos objetivos estratégicos referidos. En el *cuadro 1*, *cuadro 2* y *cuadro 3*, se exponen las tendencias temáticas de los puntos de acuerdo emanados de las Cumbres del Mecanismo de Tuxtla que se celebraron durante la administración de Vicente Fox; se hace una distinción entre pronunciamientos y compromisos, con la finalidad de conocer también en qué áreas temáticas se lograron generar los consensos políticos que permitieron impulsar acciones concretas y si éstas se sitúan en el espectro de los temas primordiales para la política exterior de México, estipulados en sus objetivos estratégicos.

La Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Tuxtla, celebrada en El Salvador en junio de 2001, se destinó mayoritariamente a la presentación del PPP y a la discusión de su funcionamiento (ver *Cuadro 1*). Durante esta Cumbre destaca la cláusula democrática que logró incorporar México, en la cual se reserva la membresía de dicho mecanismo a los Estados que no alteren o rompan su orden democrático interno; sin duda, un logro para la diplomacia mexicana toda vez que los procesos democráticos constituían un elemento central en la agenda de política exterior del presidente Fox.

Cuadro 1. Tendencias en las Cumbres de Diálogo y Concertación Política de Tuxtla (2001-2002)

| | Cumbre Extraordinaria en El Salvador (junio de 2001) | | | V Cumbre en México (junio de 2002) | | |
|----------------------------|---|-------------------|--------------|---|-------------------|--------------|
| | Puntos de acuerdo | | Total | Puntos de acuerdo | | Total |
| | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | |
| OPERATIVIDAD DEL MECANISMO | 5 | 7 | 12 | 1 | -- | 1 |
| SEGURIDAD | 1 | -- | 1 | 4 | 1 | 5 |
| MIGRACIÓN | -- | 1 | 1 | 3 | -- | 3 |

| | | | | | | |
|---|----|----|----|----|----|----|
| DERECHOS HUMANOS | -- | -- | -- | -- | 1 | 1 |
| DEMOCRACIA | -- | 1 | 1 | -- | 1 | 1 |
| INTEGRACIÓN REGIONAL | 1 | -- | 1 | 3 | 1 | 4 |
| ECONOMÍA Y COMERCIO | -- | -- | -- | 8 | 4 | 12 |
| COOPERACIÓN TÉCNICA, CIENTÍFICA Y EDUCATIVA | 1 | -- | 1 | 2 | 3 | 5 |
| DESARROLLO SOCIAL | -- | -- | -- | 1 | 2 | 3 |
| MEDIO AMBIENTE | -- | -- | -- | -- | 2 | 2 |
| TURISMO | -- | -- | -- | 1 | 1 | 2 |
| TOTAL | 8 | 9 | 17 | 23 | 16 | 39 |

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial de las Cumbres.

De la totalidad de los puntos de acuerdo, un poco más de la mitad son compromisos, y de estos últimos casi todos tienen que ver con acciones delineadas en el marco del PPP. Por ejemplo, el correspondiente a las gestiones necesarias para obtener los recursos financieros y técnicos que permitan la puesta en marcha del PPP, y constituir una comisión de alto nivel para su promoción. A pesar de que se trató de una reunión principalmente técnica, México logró pactar compromisos en materia de democracia y migración, áreas prioritarias de acuerdo con sus objetivos estratégicos de política exterior.

Durante la V Cumbre del Mecanismo de Tuxtla, México aprovechó su posición de anfitrión para colocar sus temas prioritarios (seguridad, democracia, derechos humanos) en siete puntos de acuerdo, aunque nada más tres se concretaron en compromisos. Entre éstos destaca el relativo a la validez universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el cual los miembros del Mecanismo de Tuxtla se comprometen a promover su respeto, así como a mejorar y fortalecer los

mecanismos para su defensa, tanto en el ámbito interno cuanto en el sistema interamericano y en la Organización de las Naciones Unidas. La mayor parte de los compromisos establecidos se relacionó con la intención de acelerar los procesos de firma de tratados de libre comercio entre México y los países centroamericanos, así como con la cooperación técnica, científica y educativa. Cabe mencionar que si bien México tenía intereses comerciales y de migración en la región, la agenda comercial y migratoria con Centroamérica no era tan prioritaria como en las relaciones bilaterales con Estados Unidos; además, la cooperación técnica, científica y educativa era prácticamente unidireccional, dado que las estructuras técnicas, científicas y educativas de México se adoptaron como modelos en diversos países centroamericanos.

En las dos Cumbres del Mecanismo de Tuxtla posteriores (ver *Cuadro 2*) sólo poco más del 10% de los puntos de acuerdo se refirieron a temas de seguridad, democracia y derechos humanos, de los cuales una tercera parte fueron compromisos y dos terceras partes pronunciamientos. Asimismo, los compromisos en materia de derechos humanos giraron en torno de los sectores poblacionales desprotegidos, entre ellos los migrantes y los indígenas. Por ejemplo, se comprometieron a apoyar a México en el marco del Programa de Regularización Migratoria 2004, el cual beneficiaría a los migrantes centroamericanos permitiéndoles regularizar su situación migratoria en territorio mexicano. Del mismo modo que en las cumbres anteriores se lograron compromisos principalmente en las cuestiones de economía, comercio y cooperación técnica, científica y educativa, pero a diferencia de las ediciones anteriores del Mecanismo de Tuxtla, los puntos de acuerdo en términos de migración recogieron algunas de las preocupaciones principales del gobierno mexicano, sobre

todo las relativas a la situación de los migrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos.

Cuadro 2. Tendencias en las Cumbres de Diálogo y Concertación Política de Tuxtla (2004-2005)

| | <i>VI Cumbre en Nicaragua (marzo de 2004)</i> | | | <i>VII Cumbre en Honduras (junio de 2005)</i> | | |
|---|---|-------------------|--------------|---|-------------------|--------------|
| | Puntos de acuerdo | | Total | Puntos de acuerdo | | Total |
| | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | |
| OPERATIVIDAD DEL MECANISMO | 4 | 3 | 7 | 11 | 4 | 15 |
| SEGURIDAD | 2 | 2 | 4 | 2 | -- | 2 |
| MIGRACIÓN | 2 | 3 | 5 | 3 | 2 | 5 |
| DERECHOS HUMANOS | 1 | -- | 1 | 2 | 1 | 3 |
| DEMOCRACIA | 1 | 1 | 2 | 1 | -- | 1 |
| INTEGRACIÓN REGIONAL | 3 | 2 | 5 | 8 | 1 | 9 |
| ECONOMÍA Y COMERCIO | 5 | 6 | 11 | 8 | 6 | 14 |
| COOPERACIÓN TÉCNICA, CIENTÍFICA Y EDUCATIVA | 4 | 2 | 6 | 13 | 8 | 21 |
| DESARROLLO SOCIAL | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| MEDIO AMBIENTE | -- | -- | -- | 3 | 2 | 5 |
| TURISMO | 1 | -- | 1 | 1 | 1 | 2 |
| TOTAL | 24 | 20 | 44 | 53 | 26 | 79 |

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial de las Cumbres.

Finalmente, la última Cumbre del Mecanismo de Tuxtla en la cual participó el presidente Fox, la VII Cumbre celebrada en julio de 2006 en Panamá, no presentó puntos de acuerdo en materia de seguridad y únicamente se concretó un compromiso

en materia de derechos humanos, pero descollaron los pronunciamientos en torno al proceso electoral de 2006 en México, al cual calificaron como garante de una democracia consolidada, además de reconocer la labor imparcial del Instituto Federal Electoral (ver *Cuadro 3*).

Cuadro 3. Tendencias en las Cumbres de Diálogo y Concertación Política de Tuxtla (2006)

| | VIII Cumbre en Panamá (julio de 2006) | | |
|---|--|-------------------|--------------|
| | Puntos de acuerdo | | Total |
| | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | |
| OPERATIVIDAD DEL MECANISMO | 2 | 3 | 5 |
| SEGURIDAD | -- | -- | -- |
| MIGRACIÓN | 3 | 2 | 5 |
| DERECHOS HUMANOS | 2 | 1 | 3 |
| DEMOCRACIA | 3 | -- | 3 |
| INTEGRACIÓN REGIONAL | 4 | -- | 4 |
| ECONOMÍA Y COMERCIO | 5 | 7 | 12 |
| COOPERACIÓN TÉCNICA, CIENTÍFICA Y EDUCATIVA | 6 | 4 | 10 |
| DESARROLLO SOCIAL | 1 | 2 | 3 |
| MEDIO AMBIENTE | -- | 1 | 1 |
| TURISMO | -- | 1 | 1 |
| TOTAL | 26 | 21 | 47 |

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial de la Cumbre.

En la mayoría de las declaraciones conjuntas emanadas de las cinco cumbres analizadas se dedican pronunciamientos de congratulación a la iniciativa de México en la promoción de acciones que favorecen la integración regional, la cooperación en

el marco del PPP y el respeto de los derechos humanos.²¹ En suma, se puede concluir que la incorporación de los temas prioritarios para México en la agenda regional no fue acorde con el liderazgo que presumía el gobierno mexicano en los últimos años del gobierno de Vicente Fox,²² y que estableció como objetivo estratégico de su política exterior. Los temas prioritarios para México efectivamente fueron incluidos en la agenda del Mecanismo de Tuxtla, pero en la mayoría de las ocasiones no se pudieron profundizar los pronunciamientos y lograr compromisos que los respaldaran. Así, los compromisos adquiridos por México en migración y cooperación técnica no fueron compensados de la misma manera en las áreas prioritarias para México, salvo en el caso de la cláusula democrática que se incorporó en la Cumbre Extraordinaria de 2001. Al analizar todos los factores expuestos anteriormente, no se puede afirmar con seguridad que la política exterior de México hacia Centroamérica haya sido eficaz en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, al menos no en los temas que se plantearon como primordiales al inicio de la administración foxista.

COHERENCIA, COMPATIBILIDAD, CONTINUIDAD Y ADAPTABILIDAD

Una política exterior balanceada debe gozar, según Smith, de coherencia en la integración de objetivos, destinatarios y técnicas, y al mismo tiempo debe ser compatible con las condiciones internas y externas, así como con los recursos disponibles de cada Estado; esto también implica que una política exterior balanceada

²¹ Cabe señalar que también hay pronunciamientos que reconocen el liderazgo de algunos países centroamericanos en la promoción de temas específicos –por ejemplo, el que se hace a Nicaragua en materia de desarrollo social, durante la VI Cumbre del Mecanismo de Tuxtla–, pero México es el único país que figura de manera repetida y constante en este tipo de pronunciamientos.

²² Véase *Presidencia de la República*, “Confirma México liderazgo regional en Centroamérica”, México, 2005, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=19243>, consultado el 12 de marzo de 2013.

debe mostrar capacidad en la elección y aplicación de los recursos adecuados.²³ Como lo sugiere Ana Covarrubias, la importancia de la democracia y los derechos humanos en la política exterior de Fox se debió a que su gobierno fue calificado como "la alternancia"; el primer gobierno no priísta elegido democráticamente en setenta años. Así, el gobierno mexicano estuvo dispuesto a promover activamente la democracia y la protección de los derechos humanos en otros países, actitud también poco usual de la diplomacia mexicana.²⁴ México demostró coherencia al integrar su principal objetivo estratégico de promover los derechos humanos y la democracia con la técnica de promoción de cláusulas democráticas en acuerdos y declaraciones internacionales, como ya se atestiguó en el caso del Mecanismo de Tuxtla. Asimismo, el gobierno mexicano reconoció su posición internacional, al autodenominarse como país de menor desarrollo e intentó tener un papel de liderazgo al refrendar su compromiso con los temas de la agenda internacional y presentarse como el puente entre el mundo industrializado y el de menor desarrollo.²⁵

En términos de compatibilidad –definida como la afinidad entre las condiciones políticas internas en México y las condiciones políticas de los países centroamericanos–, la evidencia sugiere que la política exterior mexicana careció de esta cualidad, ya que las prioridades del gobierno de Fox no coincidían con las de los países centroamericanos, salvo en el tema migratorio. Para algunos autores como Covarrubias, la política exterior de Fox fue tanto para consumo interno cuanto externo; es decir, el mundo tenía que ver un México comprometido con el libre comercio, la democracia y la protección de los derechos humanos; al mismo tiempo, ese compromiso en el exterior coadyuvaría a la consolidación de la democracia y los

²³ M. Smith, *op. cit.*, p. 185 *et passim*.

²⁴ Ana Covarrubias, "La política exterior activa...una vez más", *Foro Internacional*, El Colegio de México, 48 (2008), pp. 27 s.

²⁵ *Ibid.*, p. 24.

derechos humanos en México.²⁶ Pero a pesar de que el gobierno gozaba de gran capital político para impulsar activamente temas como la democracia y los derechos humanos, estos temas no ocupaban un lugar central en la agenda política de los gobiernos centroamericanos, y la política exterior de Fox falló en conciliar los intereses propios con los intereses de los países centroamericanos.

Desde el punto de vista de la continuidad, la política exterior hacia Centroamérica buscó institucionalizar los trabajos de cooperación mediante el PPP, con la intención de diseñar una estrategia a largo plazo que superara los cambios de las administraciones presidenciales. Al mismo tiempo, el tránsito a una política exterior activa motivó diversos cambios en la política exterior tradicional de México, como lo fue la promoción constante de los principales temas de interés nacional – democracia y derechos humanos– en diferentes foros y mecanismos multilaterales. En consecuencia, la política exterior mexicana en la región muestra dos dimensiones: por un lado, continúa e institucionaliza la política basada en la cooperación y, por el otro, transforma su manera tradicional de actuar para promocionar los temas que le resultan primordiales, en una suerte de confluencia entre los planos internacional y regional.²⁷

Los cambios de la política exterior mexicana son hasta cierto punto lógicos en tanto que el alto grado de continuidad que históricamente mostró se explicaba por el mantenimiento de un mismo partido en el poder durante setenta años. El gobierno de Fox fue el primero en setenta años que no emanó del partido político oficialista, y en consecuencia se plantearon muchos cambios políticos, que incluían a la política

²⁶ *Ibid.*, p. 29 s.

²⁷ Ana Covarrubias hace un análisis similar de las características de continuidad y cambio en la política exterior mexicana, que se presentaron durante la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000). La autora afirma que la política exterior de Zedillo puede analizarse a partir de dos posiciones generales: la continuidad de un proyecto basado en el libre comercio y la integración y la difícil apertura en temas de democracia y derechos humanos. Véase Blanca Torres (coord. gral.), *México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, t. 9: Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 71-118.

exterior. Irónicamente, el planteamiento de una política exterior “nueva” no fue novedoso, dado que el anuncio de una política exterior de este tipo fue una característica común entre los antecesores de Vicente Fox, desde Luis Echeverría.²⁸ Así, se puede concluir que la política exterior de Fox tuvo continuidad en términos económicos y comerciales, al mantener la política de apertura iniciada desde la década de 1980; mientras que exhibió cambios en cuanto a la promoción abierta y activa de temas que habían sido resistidos por el gobierno mexicano: la democracia y los derechos humanos.

A la luz de las ideas de Rosenau, es primordial que una política exterior carezca de rigidez, aun cuando sea clara, coherente y esté diseñada a largo plazo. Para el autor, lo que es aceptable en cierto ámbito o en determinado momento no debe convertirse en una barrera para la innovación.²⁹ No hay algún evento que permita analizar de manera directa en qué medida la política exterior de México hacia Centroamérica mostró esta característica de adaptabilidad, salvo las iniciativas del gobierno mexicano en aras de alinear posturas con los países centroamericanos a fin de influir con más peso en las políticas migratorias estadounidenses. Los atentados en las torres gemelas de Nueva York, en 2001, impactaron no sólo en el entorno regional de Estados Unidos, sino que todo el escenario internacional sufrió una reconfiguración de su agenda política, en la cual el tema de la seguridad se colocó en primer plano. Para el gobierno estadounidense, la seguridad estaba estrechamente relacionada con los flujos migratorios ilegales y optó por endurecer las políticas migratorias y, en consecuencia, suspendió los acercamientos con el gobierno mexicano para el

²⁸ Miguel Marín Bosch, “Entre la espada y la pared: algunas reflexiones de la política exterior de México al fin de la Guerra Fría”, en Ana Covarrubias, (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 59-78.

²⁹ Véase James Rosenau, *The scientific study of foreign policy*, Londres, Frances Printer Publishers, 1980, pp. 577.

establecimiento de una reforma migratoria integral, que beneficiaría a millones de migrantes mexicanos y centroamericanos.

En un inicio, el gobierno mexicano consideró factible la negociación de una reforma migratoria con Estados Unidos, gracias a la relación “especial” entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, pero los atentados en Nueva York reprimieron cualquier concesión que el gobierno estadounidense estuviera dispuesto a otorgar en materia migratoria. Ante este escenario tan desfavorable, México acudió a Centroamérica –principalmente por la vía bilateral– en busca de un apoyo que le permitiera reforzar su posición frente al endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses. Más que una acción de adaptabilidad en su política exterior, esta acción del gobierno mexicano, y todas las subsecuentes, fueron intentos desesperados por rescatar algo de lo que fue una de las principales apuestas de política exterior del gobierno de Vicente Fox. En ese orden, Jorge G. Castañeda afirma que después del 11 de septiembre de 2001 la política exterior de México no tenía muchas opciones de reorientarse hacia otros proyectos de política exterior, dado que la relación bilateral con Estados Unidos no puede ser sustituida en importancia y beneficios por otra que pudiera establecer México.³⁰

CONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA

A más de treinta años de su primera publicación, los postulados de Mario Ojeda plasmados en el célebre *Alcances y Límites de la política exterior de México*, siguen gozando de vigencia en el estudio de la realidad geopolítica de México. Para el autor, la variable geopolítica –la vecindad con la potencia hegemónica– es fundamental para explicar el comportamiento de la política exterior de México: “en pocos países como

³⁰ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

en México se puede ver tan claramente el fenómeno de que la situación geográfica haya operado como una condicionante de la política exterior y una limitación a la soberanía”.³¹ Ojeda apunta que la vecindad con Estados Unidos le ha costado a México una guerra abierta, la pérdida de más de la mitad de su territorio, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos internos y la penetración económica en todos los niveles, pero la consecuencia más importante es, sin duda, la limitación a su libertad de acción política derivada del valor estratégico que tiene el territorio mexicano para el gobierno estadounidense. Ante la contradicción que representaba la política exterior de México relativamente independiente, surgió el planteamiento de Ojeda respecto a que “los Estados Unidos reconocen y aceptan la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país”.³²

Ahora bien, Ojeda reconoce que el valor estratégico que representa México para los Estados Unidos no es constante, ya que históricamente ha aumentado en situaciones de crisis políticas internacionales, y ha disminuido en periodos de estabilidad política mundial. Por ende, la capacidad de negociación de México frente a Estados Unidos varía conforme a la condición política que prevalece en el ámbito internacional. Con base en el argumento de Ojeda, se puede concluir que a consecuencia de la desintegración del bloque soviético, y la estabilidad política garantizada por la hegemonía de Estados Unidos, el valor estratégico de México para el gobierno estadounidense se redujo y consecuentemente disminuyó la capacidad de

³¹ M. Ojeda, *op. cit.*, p. 112.

³² *Ibid.*, p. 120.

negociación de México ante su vecino del norte. Empero, la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República en el año 2000 no sólo implicó un avance significativo en el proceso de democratización del país, sino que también contó con la afinidad y reconocimiento de los Estados Unidos, lo que culminó en la “relación especial” entre ambos países, que si bien no aumentaba el valor estratégico de México al menos sí confirió cierta capacidad de negociación al gobierno entrante. De tal suerte, el acuerdo migratorio con Estados Unidos fue hasta 2001 el proyecto principal de política exterior del presidente Fox, el cual también recibió la atención seria del gobierno estadounidense hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001 cuando México dejó de ser importante para Estados Unidos.³³

Un elemento fundamental en el análisis de la geopolítica es, según East y Hermann, la complejidad de la región.³⁴ Con base en la propuesta de los autores, se puede afirmar que la subregión centroamericana no es compleja, debido a que su tamaño y grado de polarización son relativamente menores; aun más, el enfoque en los asuntos regionales, así como las problemáticas primordiales son esencialmente las mismas entre los países centroamericanos, aunque bien se puede hacer una pequeña distinción entre los países que sufren profundamente de flagelos relacionados con la pobreza y la migración (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua), y los países que sin estar completamente exentos de estos problemas, no los sufren tan intensamente (Costa Rica y Panamá). Así pues, la complejidad de la subregión no es un elemento que limite la influencia de México en Centroamérica, sobre todo si consideramos que los problemas principales de los países centroamericanos son semejantes a las del gobierno mexicano; es entonces el elemento geopolítico de la

³³ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

³⁴ Véase Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann (coords.), *Why nations act?, theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*, Londres, SAGE, 1978, pp. 234.

vecindad con Estados Unidos el que hace compleja la posición geográfica de México, limitando sus opciones de política exterior hacia Centroamérica.

A la dificultad de la limitación política que impone Estados Unidos sobre México, se suma el hecho de que Centroamérica es también considerada por Washington como su zona de influencia natural.³⁵ En sentido opuesto, hay factores que pueden representar oportunidades para el liderazgo mexicano en Centroamérica, como la posición geográfica intermedia entre Estados Unidos y Centroamérica, que le permite ofrecerse como interlocutor válido y, gracias a la conexión histórico-cultural, como representante de los intereses centroamericanos ante Washington. México no ha aprovechado estas oportunidades y los países centroamericanos ven ahora con más facilidad el contacto directo con Estados Unidos que con la mediación del gobierno mexicano. De acuerdo con Jorge G. Castañeda, canciller de México durante los dos primeros años de la administración foxista, la vecindad con Estados Unidos dotó a México de una posición favorable frente a los países centroamericanos, ya que estos últimos acudían a México como conducto hacia Estados Unidos por la supuesta “relación especial” que había, sobre todo para consultar la posición estadounidense respecto a temas de interés en Centroamérica; además, explica Castañeda, los norteamericanos veían con agrado que México se convirtiera en un interlocutor, más no mediador, más prominente de los centroamericanos y que, de alguna manera, le quitara cierta presión al gobierno estadounidense.³⁶ Ni los estadounidenses ni los

³⁵ Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la importancia de Centroamérica radica en su colindancia geográfica: “Washington está más cerca de San José (Costa Rica) que de San Francisco”. Asimismo, la dependencia federal hace referencia a que la mitad del comercio marítimo de Estados Unidos y la mitad de sus importaciones de petróleo crudo pasan por la Cuenca del Caribe, de la cual Centroamérica constituye una parte. Finalmente, el Departamento de Estado destaca que “Centroamérica es también la mayor fuente de inmigración legal e ilegal hacia los Estados Unidos”. Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Política de los EUA en Centroamérica: preguntas y respuestas*, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, 1984, pp. 6.

³⁶ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

centroamericanos consideraron realmente otorgar a México un papel de mediador entre ambas partes –papel que, sin duda, aumentaría la influencia mexicana en la región–, sino que buscaban aumentar su información referente a la posición de la contraparte mediante la consulta con el gobierno mexicano. Esta situación se evidenció cuando, al tratarse de temas muy importantes para Estados Unidos, el gobierno estadounidense prefirió entablar el diálogo político bilateral de manera directa; de ahí que México no buscara puntos de coincidencia entre la problemática centroamericana y la propia en su relación con Estados Unidos, a pesar de que en la retórica sí lo hizo.

Otro problema identificable, desde la perspectiva geopolítica, es la concentración de la política exterior de México hacia Estados Unidos y, en consecuencia, la dependencia frente al vecino del norte. En su balance general de la política exterior de Fox, Rafael Velázquez concluye que si bien las visitas presidenciales de Fox favorecen a la región latinoamericana, esto no se vio reflejado en otros rubros estratégicos para la política exterior mexicana como la economía, el comercio e incluso la diplomacia; un ejemplo claro es la firma de tratados, que mostró variedad regional, pero los principales indicadores económicos del sector externo (inversión extranjera, comercio exterior y deuda externa) muestran una alta dependencia respecto a Estados Unidos.³⁷

En suma, la limitación política impuesta por Estados Unidos tiene grandes implicaciones en la pretensión de liderazgo mexicano en Centroamérica; de acuerdo con la propuesta de Mario Ojeda, el liderazgo de México en Centroamérica será posible en tanto no afecte el propio liderazgo estadounidense o los intereses que el gobierno de este país considere primordiales. Lo que resulta de tal situación es que

³⁷ Rafael Velázquez, “Balance general de la política exterior de México”, *Foro Internacional*, 48 (2008), pp. 104 ss.

Estados Unidos puede permitir a México asumir un liderazgo en temas marginales, reservando los temas estructurales a la relación bilateral Estados Unidos-Centroamérica. Del mismo modo, México ha fallado en adaptar su política exterior subregional a esta situación, y no hay ejemplo más evidente que el de la administración de Vicente Fox, durante la cual hubo retroceso en las relaciones con algunos países latinoamericanos, como Cuba y Venezuela, con los cuales históricamente se habían tenido relaciones bilaterales estrechas. La gran alianza que se buscó con Estados Unidos, impidió que los países centroamericanos vieran a México como un actor geopolítico independiente en el cual confiar las labores de mediación entre ellos y el poderoso vecino del norte.

CARACTERÍSTICAS PERSONALES DE LOS LÍDERES POLÍTICOS

El ascenso de Vicente Fox a la presidencia en el año 2000 significó mucho más que otro de los relevos sexenales que se venían practicando consecutivamente en el poder Ejecutivo desde la administración de Lázaro Cárdenas en la década de 1930. El gobierno de Vicente Fox representó la alternancia histórica en la presidencia de la República desde el triunfo de la revolución democrática encabezada por Francisco I. Madero a inicios del siglo XX. En esa sintonía, el presidente Fox concibió su administración como el “gobierno del cambio” y, en consecuencia, buscó cambiar definitivamente la política exterior tradicional de México; esto es, rechazó el antiguo concepto de soberanía cerrada y defensiva mediante la promoción activa de la democracia y los derechos humanos. Ana Covarrubias describe este cambio de manera precisa:

[...] El gobierno panista intentó explícitamente modificar la política exterior para que incorporara y, a la vez, influyera en distintos asuntos de política internacional y nacional, dejando en el pasado prácticas de la guerra fría y de los gobiernos priístas. Fox y sus colaboradores partían de la idea de que temas internos e internacionales

estaban estrechamente vinculados y lo que se hiciera en un ámbito tendría consecuencias innegables –y en general positivas– en el otro. (...) Lo distintivo del sexenio de Vicente Fox –especialmente en sus dos años iniciales– fue, primero, que el proyecto de política exterior era justamente el cambio y, en segundo lugar, que problemas nacionales e internacionales, políticos, económicos y sociales, se ubicaban en el mismo nivel. Al iniciar su gobierno, el presidente Fox y el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, asumían que el mundo y México habían cambiado de manera esencial –y lo seguían haciendo–, por lo que el país podía contribuir a la consolidación de un “nuevo” orden internacional y viceversa.³⁸

Con base en los conceptos del *Operational Code Analysis*,³⁹ y en concordancia con lo señalado por Covarrubias, las creencias filosóficas o epistemológicas – definidas como los supuestos y premisas sobre la naturaleza fundamental de la política y el contexto en que ésta se desarrolla– de ambos líderes políticos, presidente de la República y secretario de Relaciones Exteriores, se reflejaron en dos aspectos cardinales de la política exterior; por un lado, diagnosticaban la necesidad de un cambio en la política exterior tradicional de México ante la percepción de un cambio esencial en el sistema internacional; por el otro, la perspectiva de la vinculación entre los temas nacionales e internacionales, al estilo del juego de dos niveles propuesto por Robert Putnam,⁴⁰ buscaba consolidar internamente ciertas políticas en el sistema político mexicano mediante el reforzamiento de éstas en el exterior y viceversa. Como resultado de estas creencias epistemológicas, se planteó una política exterior activa dedicada a la promoción de los principios democráticos, que modificaba, en primer lugar, la política exterior tradicional de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y, en segundo lugar, buscaba la consolidación interna del proceso democrático de la alternancia mediante la promoción de los principios democráticos en el exterior.

³⁸ Blanca Torres (coord. gral.), *México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, t. 9: Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, op. cit., p. 119.

³⁹ Véase Stephen Walker, “The evolution of Operational Code Analysis”, *Political Psychology*, 11 (1990), pp. 403-418.

⁴⁰ Véase Robert Putnam, “Diplomacy and domestic policy: the logic of Two Level Games”, *International Organization*, 42 (1988), pp. 427-460.

Las creencias de Fox en torno al liderazgo son influyentes tanto en la forma en que el presidente dirigía su gobierno cuanto en los planteamientos de la política exterior de México hacia Centroamérica. Según Fox, su gobierno impulsó una ambiciosa estrategia para lograr la integración y el desarrollo armoniosos de México y las naciones hermanas de América Central, desde una posición de liderazgo; no obstante, habrá que profundizar sobre la concepción de liderazgo de los líderes políticos involucrados en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Aguilar y Castañeda describen la manera en que Fox percibía el liderazgo y, por ende, cómo conducía su gobierno:

[...] (Fox) responde que existen muchos modelos de liderazgo. Él optó por uno fundado en el convencimiento personal. Como presidente, razonaba sus posiciones y ofrecía sus argumentos. En lo esencial, en lo que a él correspondía como titular del Ejecutivo, tomaba las decisiones. Era enérgico en el qué, pero dejaba a los secretarios en libertad de optar por el cómo, con base en el conocimiento preciso que tenían acerca del campo de su responsabilidad y especialidad. Fox está convencido que de esta manera la gente se exige más a sí misma y las cosas salen mejor. Imponer criterios no era su estilo y, además, esto le parecía un tipo de liderazgo ya rebasado y poco productivo, que termina por reventar. Los liderazgos autoritarios sólo son factibles en sociedades autoritarias. [...]⁴¹

Ante la máxima, propuesta por Fox, de que las sociedades democráticas exigen liderazgos democráticos,⁴² y dada la promoción activa de la democracia en el exterior, es posible afirmar que Fox extrapoló a Centroamérica el liderazgo por el que optó dentro de su país, un liderazgo que dependía del convencimiento individual de cada país centroamericano para concretarse. El cuestionamiento que resulta evidente es: ¿por qué los países centroamericanos debían estar convencidos del liderazgo mexicano en la región? Fox no consideró que construir un liderazgo en la subregión era tarea de su gobierno, sino que debían ser los propios centroamericanos quienes se convencieran de ello. Tal y como sugiere Jorge G. Castañeda, si Fox quería ejercer

⁴¹ Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *La diferencia: radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, p. 67.

⁴² *Ibidem*.

influencia en Centroamérica debía estar dispuesto a invertir dinero, principalmente mediante el PPP. Según Castañeda, Fox nunca entendió que la voluntad presidencial debía ser duradera y no coyuntural, es por ello que a pesar de que viajó a Centroamérica más que la mayoría de sus antecesores, y convocó en México a los presidentes centroamericanos, la concertación política no tuvo profundidad, en gran medida por la falta de dinero: “Fox nunca le quiso imponer a los que manejan el dinero, que son Hacienda y Pemex, no hay más”.⁴³

La situación planteada por Aguilar y Castañeda evidencia que Vicente Fox ponía mucho más énfasis en transmitir e imponer sus creencias epistemológicas en las acciones de su gobierno; a diferencia, otorgaba gran libertad en términos de las creencias instrumentales –enfocadas en las relaciones de medios y fines en el contexto de la acción política–; es decir, Fox se interesaba personalmente en los fines de política exterior, mientras que dejaba a discreción de su secretario de Relaciones Exteriores los medios para alcanzarlos. La manera particular en que el presidente Fox delegaba el mando a sus secretarios de gobierno permitió que su secretario de Relaciones Exteriores en turno gozara de gran autonomía en la conducción de la política exterior; incluso, el gabinete de Vicente Fox fue popularmente designado con el calificativo “Montessori”, debido a su heterogeneidad y a que cada uno de sus integrantes realizaba su trabajo como él quería, y no en el marco de un plan.⁴⁴ Esto dota de gran importancia la función de Jorge G. Castañeda y Luis Ernesto Derbez, al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) durante la administración foxista, razón por la cual es imprescindible analizar las creencias epistemológicas e instrumentales de ambos.

⁴³ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

⁴⁴ R. Aguilar y J. G. Castañeda, *op. cit.*, p. 67.

Cuando Vicente Fox resultó electo en los comicios presidenciales en 2000, designó a Jorge G. Castañeda como su secretario de Relaciones Exteriores, quien resultó ser muy influyente en la dirección de la política exterior. En ese sentido, Covarrubias señala que Fox tuvo que compartir el papel central de gobierno en materia de política exterior con su primer secretario de Relaciones Exteriores, Castañeda, cuyo pasado y experiencia académica en materia de política internacional lo hizo muy influyente en la toma de decisiones y puesta en práctica de la diplomacia.⁴⁵ Ya se mencionó que tanto Fox como Castañeda compartían creencias epistemológicas en cuanto a que la política exterior de México debía renovarse, dejar atrás la política tradicional, y adaptarse a las condiciones y necesidades del nuevo entorno internacional; sin embargo, las creencias instrumentales de Jorge G. Castañeda son las que determinaron el desarrollo y la implementación de la política exterior durante los dos años que ocupó la posición de canciller. En primera instancia, Castañeda no consideraba que el liderazgo mexicano en Centroamérica, o en otra región, fuera una posibilidad real, dado que, para él, sólo las grandes potencias mundiales pueden alcanzar esa posición. Castañeda asegura que:

[...] liderazgo es el de Estados Unidos en la OTAN, o el de China en la ASEAN; el liderazgo no es nada más decirlo. México fue un país influyente en Centroamérica durante la segunda mitad de la administración de José López Portillo y la primera mitad de la administración de Miguel de la Madrid. México llegó a ser una parte importante en la zona, más por los conflictos centroamericanos, que porque así lo intentara, pero no se puede hablar de liderazgo mexicano. Por definición, entre diez países chiquititos de cinco a quince millones de habitantes y uno de ochenta, en aquella época, pues obviamente el que va pesar más es el de ochenta, pero más que liderazgo lo que había es un intento de tener una influencia real en esa zona. [...]⁴⁶

Según Castañeda, personalmente le interesó mucho el caso de Centroamérica, debido a su relación estrecha con la política exterior de su padre, durante la

⁴⁵ A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁶ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

presidencia de López Portillo; pero se percató de que no podía ir a los países centroamericanos a comprometer recursos que en México no podía obtener, a razón de la falta de coordinación institucional y decisión presidencial que prevalecían en el periodo que él dirigió la SRE. La percepción de Castañeda sobre Centroamérica se plasmó en la lógica cooperativista del PPP, que fue construida con base en la propia percepción de la realidad mexicana. Para Castañeda, México era un país con dos realidades regionales distintas; la primera era la realidad de las regiones centro y norte del país con un desarrollo medio, que les permitía buscar la integración con los países vecinos desarrollados (Estados Unidos y Canadá); la segunda era la de las regiones sur y sureste, que eran más compatibles con el menor desarrollo y las características de los países centroamericanos. Bajo este argumento fue diseñado el PPP, que según Castañeda obedecía a la lógica de que México ya no era elegible para préstamos importantes del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por ser considerado un país de ingreso medio, a pesar de que había regiones del país que no eran de ingreso medio (sur y sureste). Por un lado, el BM y el BID no realizan préstamos a regiones, sino a países; por el otro, los países centroamericanos sí son elegibles para préstamos del BM y el BID, pero no tienen la capacidad estatal de desarrollar proyectos sofisticados de infraestructura, producción agrícola, industrial... Se concluyó, afirma Castañeda, que se debía “sumar algo que queremos nosotros, a saber, que le presten a nuestras regiones del sur y sureste, aportando nosotros la capacidad de generación de proyectos, que es muy alta”.⁴⁷

Castañeda reconoce que Luis Ernesto Derbez, quien lo sustituyó en la SRE a partir de 2003, fue más activo con los países centroamericanos en temas ajenos al PPP, sobre todo en migración. Hubo un esfuerzo de tratar de sumar a los

⁴⁷ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

centroamericanos al esquema mexicano de acuerdo migratorio con Estados Unidos, aunque el propio Derbez reconoció, al asumir el cargo de canciller, que el acuerdo migratorio propuesto por Castañeda era muy ambicioso, por lo que se buscaría alcanzar una serie de acuerdos “por partes” en materia migratoria. Tras los atentados del 11 de septiembre era obvio que México había perdido el gran poder de interlocución en Estados Unidos en materia migratoria y Derbez lo entendió así; de tal suerte, hubo que voltear a Centroamérica para construir posiciones más sólidas frente a Estados Unidos. Hubo diversas posturas conjuntas con los países de Centroamérica y se logró que los cancilleres centroamericanos acompañaran a Derbez a Washington en varias ocasiones, pero finalmente el resultado fue el mismo. Según Covarrubias, la política interna de Estados Unidos no favoreció ningún tipo de acuerdo migratorio: a finales de 2005 la Cámara de Representantes estadounidenses aprobó la iniciativa H.R. 4437 o Ley para el control de la inmigración, el antiterrorismo y la protección de las fronteras (*The Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act of 2005* o iniciativa Senserbrenner), que preveía, entre otras cosas, la construcción de un muro en la frontera con México y criminalizaba a los inmigrantes indocumentados.⁴⁸

El perfil profesional y laboral de Derbez auguró un enfoque primordialmente económico y comercial en el desarrollo de la política exterior mexicana. Jorge Chabat, en su análisis de la política exterior de Vicente Fox, sugiere que durante los cuatro años que Derbez dirigió la SRE, redujo los enfrentamientos con los partidos políticos de oposición y puso la transición en política exterior en espera.⁴⁹ Derbez concentró los

⁴⁸ Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, op. cit., pp. 129 s.

⁴⁹ Véase Jorge Chabat, “La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: transición en espera”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 107-132.

esfuerzos de la SRE en la promoción económica y comercial, quitando a la política exterior la función primordial en el proceso de cambio político que Fox le había asignado inicialmente. A pesar de la diferencia de personalidad, moderada-de bajo perfil de Derbez y agresiva-protagonista de Castañeda, la política exterior hacia Centroamérica no reflejó un cambio real de lo que se había llevado a cabo en la práctica los últimos 15 años; a saber, la profundización de las relaciones con los países centroamericanos, mediante programas de cooperación económica, comercial, educativa, científica y cultural.

OPINIÓN PÚBLICA

En la literatura clásica, la opinión pública no figura como factor que influya de manera significativa o determinante en el proceso de política exterior; no obstante, los autores contemporáneos cada vez más se interesan en el estudio de los efectos que tiene la opinión pública sobre la política exterior, como parte de la amplia gama de trabajos sobre las características de los procesos de democratización. Previo a Vicente Fox no hay otro caso, dentro de la historia contemporánea de México, en el que se pueda determinar si la opinión pública influyó de manera significativa en la política exterior, debido principalmente a la falta de estudios rigurosos metodológicamente, que recabaran las preferencias de la opinión pública con respecto a la política exterior de México.⁵⁰ Es probablemente por esta falta de datos que para muchos estudiosos de la política exterior mexicana no hay en la historia de México siquiera un caso en el que la opinión pública haya sido determinante para el diseño e implementación de esta política. El argumento central de los estudiosos del tema es precisamente que al no

⁵⁰ Esto no quiere decir que nunca se haya tomado en cuenta la variable interna en los análisis de política exterior mexicana. Al contrario, diversos estudios han incorporaron esta variable en su análisis, sobre todo en torno a temas como la guerra civil española y la relación México-Cuba.

haber datos duros en torno a las preferencias de la ciudadanía sobre política exterior, el gobierno no tuvo manera de conocer los deseos de la opinión pública y por lo tanto esta última no fue considerada. Ciertamente o no, es ineludible incluir esta variable en un análisis comparativo de dos países con gobiernos democráticos y más cuando, al menos en el caso mexicano, la promoción de la democracia fue planteada como uno de los objetivos centrales de su política exterior.

Las preferencias –ya sean individuales, de un grupo de interés, o de un Estado– pueden ser especificadas al menos de tres maneras distintas: mediante supuestos lógicos, deduciéndolas de una teoría o bien observándolas en la realidad. Dentro de esta tercera posibilidad, una de las formas más comunes en que los individuos revelan sus preferencias sobre un tema en particular es por medio de encuestas de opinión.⁵¹ Un rasgo que definió a Fox a lo largo de su carrera política fue su preocupación constante por su popularidad, expresada en las encuestas de opinión, no sólo durante sus campañas electorales para gobernador de Guanajuato y presidente de la República, sino durante ambos gobiernos también. Andrés Ruiz hace una descripción fiel de esta situación:

[...] (Fox) estaba en campaña constante. Su necesidad primordial era de aprobación, más que de logros constatables; su experiencia empresarial hacía que estuviera muy enfocado en “cómo vender” su imagen, aun cuando no hubiera un programa sólido de fondo. Dicho esquema lo continuó en su carrera como político. Cuando fue gobernador de Guanajuato buscó una calificación positiva y la proyección de su imagen como un político exitoso. Para conseguir la candidatura de su partido se esforzó en posicionarse entre la población, haciendo gran uso de los medios de comunicación y de la mercadotecnia política. Su estrategia de gobierno, a nivel interno, tuvo como eje central su personalidad y popularidad, incrementadas por el

⁵¹ Jeffrey A. Frieden, “Actors and preferences in International Relations”, en David A. Lake y Robert Powell (eds.), *Strategic choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 53 ss., cit. por Jorge A. Schiavon, “Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo”, en Humberto Garza Elizondo (ed.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México-CIDE, 2010, pp. 47-76.

“bono democrático”. Además, daba excesiva importancia al estilo sobre la sustancia. [...] ⁵²

A pesar de la importancia que Fox otorgaba a la opinión pública, en materia de política exterior no se tuvieron datos duros, confiables, públicos y representativos hasta mediados de su administración, tal como lo sugiere Jorge Schiavon. Esto implica que los primeros tres años del gobierno foxista no hubo una idea clara y precisa de las preferencias de los mexicanos en torno a la política exterior y, por lo tanto, tampoco hubo consideración de la opinión pública en la toma de decisiones. Castañeda confirma esta aseveración al señalar que las preferencias de la opinión pública se tomaron en cuenta “muy poco”. “En primer lugar, porque la opinión pública –a diferencia de la opinión publicada– en México, como en la mayoría de los países, no está interesada en la política exterior. En México esto es más cierto, porque no hay ninguna tradición al respecto; lo que hay son los inventos de los académicos y de los comentócratas (sic). En segundo lugar, porque las encuestas reales que tenemos, que son las únicas mediciones reales, son muy genéricas” ⁵³

Con base en los comentarios de Jorge G. Castañeda, podemos inferir que el primer secretario de Relaciones Exteriores de Fox tomó todas las decisiones de política exterior sin contemplar las preferencias de los ciudadanos mexicanos por considerar que, primero, no había un interés de éstos en la política exterior y, segundo, las encuestas disponibles no aportaban especificidad en torno a las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, Castañeda reconoce que a los columnistas, o a la opinión publicada, “a veces se le hacía un poco de caso, aunque no significativamente porque no representan a nadie” ⁵⁴ Finalmente, el ex canciller identifica sólo un evento en el

⁵² Andrés Ruiz, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, *Foro Internacional*, 51 (2011), pp. 304-355.

⁵³ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

⁵⁴ *Ibidem*.

que la opinión pública pudo influir, en alguna medida, para direccionar el proceso de toma de decisiones:

[...] Donde quizás sí se tomó muy en cuenta la opinión pública, o Fox la tomó muy en cuenta durante la parte que yo participé, fue en la decisión de no apoyar la guerra de Bush en Iraq. Yo creo que Fox, que tenía mucha sensibilidad para la gente, entendió que ahí era imposible ignorar a la opinión pública, por la enorme exposición que tuvo el tema en medios; por eso, no era posible que México apoyara a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En lo demás poco, porque no hay una opinión pública integrada o estructurada respecto a los temas de política exterior. [...]⁵⁵

Si bien la forma particular de gobernar de Fox daba amplia libertad de acción y decisión a sus secretarios de Estado, es evidente que los temas polémicos y de gran difusión involucraban la participación más activa del presidente. Ése fue el caso de la negativa mexicana en el Consejo de Seguridad en Naciones Unidas (CSONU), respecto a la intervención militar que buscaba Estados Unidos en Iraq, que involucró a grupos de interés y partidos de oposición, además de la opinión pública.⁵⁶ La decisión final fue acorde a las preferencias de la opinión pública, pero ¿en qué medida esta última fue la que determinó el resultado de la decisión? Según Richard Sobel, la opinión pública puede no ser suficiente para iniciar una política pública, pero sí puede

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ En 2002 se propusieron ante la ONU sanciones contra Iraq debido a su supuesta posesión de armas de destrucción masiva. En la medida que el gobierno de Bush trataba de obtener la autorización de la ONU para invadir Iraq, la presión se acrecentaba sobre los miembros del CSONU. Jorge Chabat afirma que el voto de México se volvió crucial dado que “desde el principio era evidente que algunos de los miembros del Consejo, como Francia o Rusia, no iban a apoyar la aventura estadounidense”. Según Chabat, la presión que ejerció el gobierno de Bush sobre el gobierno mexicano fue extraordinaria, pero “la opinión pública (mexicana) no era favorable a una intervención militar en ese país, por lo que el gobierno (mexicano) presionó para lograr una resolución de consenso que evitara un enfrentamiento con Estados Unidos”. Fox no cedió a las presiones de Estados Unidos y “al final la votación no tuvo lugar en la ONU pues Estados Unidos calculó que no tendría los votos necesarios para obtener una resolución a su favor, y decidió invadir Iraq de manera unilateral”. Jorge Chabat, “La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: transición en espera”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 124 ss.

moldear los límites de ésta.⁵⁷ El caso de la disidencia mexicana en el CSONU es un claro ejemplo de lo expuesto por Sobel; sin embargo, es pertinente señalar que otros factores y grupos de interés a favor y en contra –como la iniciativa privada con intereses en Estados Unidos y la oposición política en el Congreso, más afín a las preferencias de la opinión pública– pudieron haber influido en la decisión del presidente Fox.

Una segunda conclusión surge al estudiar el acercamiento vehemente que buscó establecer Castañeda con Estados Unidos y que puso en un segundo plano muy distante a las demás regiones del mundo, entre ellas Centroamérica. El ex canciller se justificó de la siguiente manera: “se dice mucho que el pueblo de México es muy cercano al pueblo de Cuba, por ejemplo, pero yo sinceramente desconozco los amores del pueblo mexicano. Si nos vamos a las encuestas que hay, pues regularmente es el mismo resultado: el país más importante, más admirable, donde quisiera irse a vivir el mexicano, es siempre Estados Unidos”.⁵⁸ Esto nos conduce a creer que la opinión pública se utilizó por los tomadores de decisión como respaldo a ciertas políticas cuando ésta así lo permitía, mientras que, en caso contrario, se argumentaba la ausencia de una opinión pública real interesada en los asuntos externos del país; así, la opinión pública era más un instrumento de legitimación de ciertas decisiones de política exterior, que un factor influyente en el proceso de toma de decisiones.⁵⁹ Pero cabe la posibilidad de que estas propuestas sean válidas únicamente para el caso del primer canciller del gobierno foxista, por lo que habrá que analizar las percepciones

⁵⁷ Richard Sobel, *The impact of public opinion on U.S. foreign policy since Vietnam: constraining the colossus*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, p. 5.

⁵⁸ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

⁵⁹ Lawrence Jacobs y Robert Shapiro sugieren que los políticos explotan la opinión pública para manipular un discurso convincente que les permita obtener el apoyo del público para sus políticas preferidas. Véase Lawrence Jacobs y Robert Shapiro, “Craftes talk’ and political framing”, en Lawrence Jacobs y Robert Shapiro, *Politicians don’t pander: political manipulation and the loss of democratic responsiveness*, Chicago, University of Chicago Press, 2000, pp. 22-71.

de los mexicanos en materia de política exterior, emanadas de las encuestas levantadas durante 2004, a fin de determinar si se consideró la opinión pública durante la gestión de Luis Ernesto Derbez.

De acuerdo con el análisis que realiza Jorge Schiavon de las encuestas *México y el mundo*,⁶⁰ se pueden obtener siete conclusiones principales de este ejercicio cuantitativo. Primero, aun ante el sólido sentido de identidad nacional, los mexicanos tienen un elevado interés en asuntos internacionales, a la vez que son pragmáticos en la manera en que consideran que debe conducirse la política exterior del país. Segundo, se ven a sí mismos histórica y culturalmente como integrantes de América Latina, pero asumen que en términos geográficos y económicos son parte de Norteamérica; asimismo, tienen la voluntad de ser un puente entre ambas regiones. Tercero, tienen sentimientos ambivalentes hacia Estados Unidos: poseen los mayores niveles de afinidad hacia ellos y, sin embargo, prevalece resentimiento y desconfianza hacia los mismos. Cuarto, hay una importante división regional, casi un país partido a la mitad, con respecto a las percepciones y preferencias en materia externa; por una parte, los mexicanos son más modernos, internacionalistas y cercanos al mundo industrializado en el norte, mientras que son más nacionalistas, tradicionales y afines al mundo en desarrollo en el centro, sur y sureste del país. Quinto, las prioridades de defensa de los intereses económicos y diplomáticos de México dominan en las preferencias de los mexicanos –promoción de las exportaciones y defensa de los mexicanos en el exterior– por sobre las de seguridad y, más aún, sobre las políticas y culturales. Sexto, los mexicanos no tienen pretensiones de liderazgo regional, ya que sólo un 35% de éstos está a favor de que México sea un líder regional. Séptimo, hay

⁶⁰ Véase Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro (eds.), *México y el mundo, visiones globales 2004: opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-COMEXI, 2004; Guadalupe González y Susan Minushkin (eds.), *México y el mundo 2006, opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-COMEXI, 2006.

varios puntos de convergencia entre líderes y población general; sin embargo, los temas de divergencia también son muy importantes, particularmente en asuntos como inversión extranjera, integración regional y participación más activa de México en el mundo.

Hay varios puntos importantes que emanan de estas siete conclusiones: el interés alto de los mexicanos por los asuntos internacionales, contrario a lo considera que el primer secretario de Relaciones Exteriores del gobierno de Fox; el deseo de actuar como puente entre Norteamérica y Latinoamérica y la diferencia de percepciones y preferencias entre regiones. Empero, para evaluar la compatibilidad entre la opinión pública y las decisiones que toman los líderes políticos, el último punto expuesto por Schiavon resulta particularmente importante. En términos de integración, la mayoría de la población (64%) prefiere y augura una integración regional con Latinoamérica, mientras que sólo el 31% de los líderes cree en la factibilidad de dicha integración. Un caso similar ocurre con el apoyo de la ciudadanía (59%) a la participación de México en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, coordinadas por Naciones Unidas, que fue ignorado por el presidente Fox al rechazar el esfuerzo de incluir a tropas mexicanas en estas operaciones internacionales.

Si intentamos equiparar las decisiones de política exterior del gobierno de Fox con las preferencias de la opinión pública emanadas de los reportes anteriores, encontraremos que en algunos casos hay concordancia, al menos en el discurso, y en otros tantos no la hay. De tal suerte, no hay un patrón en la toma de decisiones que permita afirmar que la opinión pública fue un factor determinante en el rumbo que este proceso tomó. Algunas veces las preferencias de la opinión pública y las decisiones del gobierno coinciden, pero no de tal manera que confirme la influencia

de la primera sobre las segundas. Los casos de la integración con Latinoamérica y las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz muestran que las preferencias de los mexicanos no fueron un factor determinante en la decisión final; incluso en el caso de la intervención militar en Iraq no hay evidencia de que la opinión pública haya desempeñado otra función que la de limitar la decisión final del gobierno. La diferencia entre las preferencias e intereses de líderes y ciudadanos simplemente refuerza esta hipótesis, ya que la disparidad en asuntos sustanciales expresa la falta de representatividad que encuentran los ciudadanos en sus líderes. Aún así, el caso de la intervención militar en Iraq demuestra la capacidad limitante que puede alcanzar la opinión pública cuando se debate un tema de gran interés para ésta.

CONCLUSIÓN

La política exterior de México, durante la presidencia de Vicente Fox, contempló a la región centroamericana dentro de sus principales objetivos regionales. Pero lejos de la retórica plasmada en los discursos del presidente y en el *Plan Nacional de Desarrollo*, Centroamérica no fue una de las prioridades del gobierno mexicano. Uno de los problemas principales fue que no se formuló una política exterior específica para Centroamérica, y muchas veces se insertó a ésta en Latinoamérica como un todo. Una causa de la falta de claridad en los objetivos de la política exterior mexicana hacia Centroamérica fue que en el marco del principal mecanismo regional de cooperación y coordinación política, el Mecanismo de Tuxtla, predominaron los compromisos en torno a la cooperación técnica, educativa y científica, quedando en simples pronunciamientos los temas políticos que interesaban a México –democracia, derechos humanos y migración–.

El cambio vertiginoso acontecido en el sistema internacional a raíz de los atentados terroristas de 2001 en Estados Unidos, significó un golpe duro a la política exterior mexicana, en especial porque la principal apuesta del gobierno de Fox en política exterior fue el estrechamiento de la relación bilateral con Estados Unidos y el acuerdo migratorio con aquel país. El propio canciller Jorge G. Castañeda reconoció que al cerrarse la puerta estadounidense, la política exterior de México no tenía muchas opciones de reorientarse hacia otros proyectos, dado que la relación bilateral con Estados Unidos es insustituible en importancia y beneficios. La visión del canciller Castañeda es comprensible al examinar el grado de dependencia de México frente a su vecino del norte, con quien concentra más del 80% de su comercio y gran parte de su deuda externa, y en donde radican más de 11 millones de mexicanos que envían a México miles de millones de dólares. La dependencia de Estados Unidos, sin duda, profundiza los límites que el país hegemónico puede imponer no sólo sobre el liderazgo de México hacia Centroamérica, sino en toda su política exterior, debido a que la región centroamericana se ubica dentro del primer círculo de influencia estadounidense, según sus estudios de geopolítica.

El liderazgo mexicano en Centroamérica debe ser analizado desde dos orientaciones: como concepto y como preferencia. Para Vicente Fox, el liderazgo se basaba en el convencimiento personal de los seguidores más que en el trabajo del líder por alcanzar el reconocimiento de los seguidores. El resultado fue que México careció de una estrategia de política exterior que le permitiera establecer el liderazgo en Centroamérica, a pesar de que el presidente Fox aprovechaba cada gira por los países centroamericanos para clamar el creciente liderazgo mexicano en la región. Por su parte, la concepción hegemónica del liderazgo que expresó Jorge G. Castañeda –según la cual México es incapaz de instaurar algún tipo de liderazgo, ya que sólo las

potencias mundiales son capaces de ello– no favoreció la búsqueda del liderazgo subregional o en cualquier otro ámbito. Para el canciller Castañeda, lo que tenía México en Centroamérica era cierta influencia, pero ésta no podía incrementarse pues durante las reuniones bilaterales no había elementos sustanciales para ello, además de los temas tradicionales de cooperación técnica, educativa y científica.

Al reflexionar sobre las deficiencias de la política exterior subregional de México, surge el cuestionamiento de si en realidad hubo voluntad política y diplomática del gobierno mexicano para perseguir el liderazgo en Centroamérica. La respuesta que sugiere la evidencia es que no la hubo. A pesar de que constantemente se realzó la importancia de la región centroamericana en la política exterior de México, no hubo definición en torno a qué se desea en Centroamérica, cómo se quiere lograr y para qué. Es muy cierto lo que afirma Jorge G. Castañeda, respecto a que no se puede hablar de un liderazgo mexicano en Centroamérica, pero no porque sea imposible de alcanzar, o porque la posición de liderazgo está reservada sólo para las potencias mundiales, más bien porque el gobierno de Fox –como muchos otros– no mostró disposición de invertir recursos salvo en la retórica. Guadalupe González y Olga Pellicer afirman que los países exitosos en términos de posicionamiento internacional “han mirado con atención, invertido y cuidado el vecindario geopolítico en el que se ubican (...), han invertido recursos en la promoción y la instrumentación de respuestas regionales a problemas compartidos”.⁶¹ Es evidente que el gobierno del “cambio” falló en el cumplimiento de estas condiciones, pero es más alarmante aún la pasividad con la que el gobierno mexicano ha observado la incursión de otros actores –como China, Colombia, Unión Europea, Venezuela e incluso Brasil– que compiten por la influencia económica y política en Centroamérica.

⁶¹ Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México, urgencia de una mirada nueva*, México, Siglo XXI, 2011, p. 15.

CAPÍTULO III

–LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL: LIDERAZGO SUBREGIONAL EN SUDAMÉRICA–

ANTECEDENTES

Para la mayoría de los estudiosos del tema, la tradición diplomática brasileña inició en los albores del siglo XX con la notable labor diplomática del Barón Río Branco al frente del Itamaraty, como comúnmente se conoce al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Según autores como Marco Antonio Vieira y Sean Burges, fue durante la administración de Río Branco que el Itamaraty comenzó a construir una reputación de profesionalismo, preparación e imparcialidad política; además, una serie de preceptos fundamentales fueron elaborados por primera vez, para la conceptualización de la política exterior de Brasil, mismos que hoy prevalecen. Un elemento central de la política de Río Branco fue el deseo de que Brasil fuera un líder entre los Estados y moldeador del orden político emergente;¹ sin embargo, como la mayoría de los países latinoamericanos, Brasil era un país vulnerable a la invasión extranjera, sobre todo de parte de las potencias europeas y Estados Unidos. Para sortear esta dificultad, Río Branco buscó consolidar las fronteras brasileñas mediante una negociación destacada, tanto que “todas las actividades actuales del servicio diplomático brasileño se realizan bajo la égida del Barón Río Branco, quien es históricamente responsable de consolidar la posición de Brasil como un país *geopolíticamente satisfecho*”.²

¹ Sean Burges, *Brazilian foreign policy after the cold war*, Gainesville, University Press of Florida, 2009, p. 18.

² Costa Barros basa su concepto “geopolíticamente satisfecho” en el postulado de Genaro Arriagada, respecto a que la cantidad de territorio ganado o perdido por un país a lo largo de la historia es el criterio para determinar si éste es “geopolíticamente favorecido” o “geopolíticamente desfavorecido”. En ese orden, Brasil puede ser considerado un país geopolíticamente satisfecho, dado que incrementó su territorio en 200% desde su independencia, hacia el oeste de la Línea de Tordesillas, división original entre las tierras de

La política exterior de Brasil hacia Sudamérica fue, sin duda, moldeada por las negociaciones limítrofes de Río Branco. De la misma manera que México con Centroamérica, Brasil tuvo que superar diversos diferendos limítrofes con sus países vecinos en la región sudamericana, siempre intentando privilegiar el principio de la resolución pacífica de conflictos.³ Si bien Río Branco quería mantener relaciones pacíficas con los demás países sudamericanos, también estaba seguro de que Brasil debía desempeñar un papel prominente en la región. Según Bueno, el Barón quería adquirir una posición que emulara el liderazgo estadounidense en Centroamérica y el Caribe; para ello, se buscó que la política exterior no obstruyera abierta o desconsideradamente la política exterior de sus vecinos, en el afán de alcanzar el liderazgo regional.⁴

En la década de 1950, el gobierno brasileño buscó establecer una política exterior más independiente de Estados Unidos mediante el fortalecimiento de la región sudamericana. Un ejemplo es la iniciativa *Operação Pan Americana*, lanzada por el presidente brasileño Juscelino Kubitschek en 1958, la cual proponía un vínculo estrecho entre el desarrollo nacional y la cooperación regional, en la inteligencia de que sería imposible alcanzar el desarrollo interno del país sin cooperación regional sustancial. Este cambio en la orientación de la política exterior de Brasil significó un quiebre importante con respecto a la estrategia proyectada por Río Branco en la primera década del siglo, la cual sugería una relación estrecha con Estados Unidos a

las Coronas portuguesa y española. Véase Alexandre de Souza Costa Barros, “La política exterior de Brasil y el mito del Barón”, trad. Laura González, en *Foro Internacional*, 24 (1983), pp. 1-20.

³ Desde la primera Constitución de la República brasileña (1891) se prohibió la guerra de conquista y Brasil se limitó a defender el principio *uti possidentis de facto*, que consiste en que después de haber transcurrido un periodo temporal significativo, la posesión de un territorio ocupado adquiere el derecho de prescripción y pasa de ser no sólo de *facto* sino de *iure*.

⁴ Clodoaldo Bueno, “O barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul”, en João Almino y Carlos H. Cardim (coords.), *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*, Río de Janeiro, EMC-FUNAG, 2002, pp. 359-392.

fin de mejorar la posición de Brasil en la región y obtener protección en caso de sufrir alguna incursión extranjera en su territorio. La misma política exterior independiente fue impulsada por el sucesor de Kubitschek, Jânio Quadros, quien fue, al menos en la retórica, más confrontacional con Estados Unidos y subrayó la importancia de la unidad entre los países en desarrollo, principalmente los de la región sudamericana.

Con los regímenes militares que dirigieron el gobierno brasileño entre las décadas de 1960 y 1980, se presentó una serie de altibajos en la política exterior independiente. Algunos gobernantes, como Castello Branco, optaron por el realineamiento con Estados Unidos en su política exterior, mientras que otros impulsaron una política exterior de integración sudamericana, tal fue el caso de João Baptista Figueiredo; sin embargo, aun en el caso de los gobernantes que privilegiaron la alianza estrecha con Estados Unidos, la política exterior brasileña durante las dictaduras militares gozó de un patrón constante en la planeación estratégica: la posición de Brasil como el principal actor dominante de Sudamérica. Una vez finalizado el mando de los regímenes militares en 1985, Brasil y Argentina firmaron doce protocolos que conformaban el acuerdo de integración bilateral Programa de Integração e Coperação Econômica (PICE), en respuesta a los problemas de recesión económica mundial. Pero la importancia del PICE radicó en que se pretendía impedir el resurgimiento de gobiernos autoritarios en Sudamérica mediante una especie de seguridad democrática colectiva.

El PICE, según Burges, formalizó el redireccionamiento de la política exterior de Brasil hacia Sudamérica, en particular hacia Argentina; en consecuencia, se estableció el nivel regional como el medio idóneo para alcanzar el desarrollo del país y la influencia política a nivel continental e internacional. Si bien el PICE ofreció una oportunidad ideal para el Itamaraty en aras de alcanzar sus objetivos de obtener mayor

influencia regional, también presentaba nuevos retos de política exterior; principalmente, que los lazos creados con los socios regionales relativamente pequeños, pudieran ser fabricados de tal manera que no actuaran como restricción permanente de las políticas y acciones de un Brasil más grande.⁵ Además, la propuesta del PICE no fue acompañada por un marco institucional vinculante, por lo que los conflictos entre partes se resolvían bilateralmente entre gobiernos. Esta característica fue uno de los precedentes más importantes de la posterior formación del Mercado Común del Sur (Mercosur), que consolidó las preferencias de la política brasileña en Sudamérica; esto es, la informalidad institucional, presentada en PICE y consolidada en Mercosur, aseguraba que Brasil no renunciara a su soberanía en la búsqueda de incrementar su influencia sobre los países socios.⁶

En la década de 1990, el ministro de Relaciones Exteriores Celso Lafer reiteró la importancia del enfoque regional en la política exterior de Brasil. Propuso que Brasil debía aplicar la “política de su geografía”, sugiriendo que la política exterior del país debería concentrarse en maximizar las oportunidades en el nivel regional con base en la idea de las “fronteras vivas”: transformar las fronteras en zonas de cooperación, en vez de zonas de separación. El mismo Lafer manifestó la necesidad de redefinir el proceso de integración regional de Latinoamérica a Sudamérica, dado que México y Centroamérica pertenecían a Norteamérica en términos económicos, a pesar de ser países latinoamericanos; según el entonces ministro de Relaciones Exteriores dentro del Itamaraty había una “percepción de que ambos, Centroamérica y

⁵ S. Burges, *op. cit.*, pp. 30 s.

⁶ Algunos autores, como Boris Yopo, sugieren un patrón similar de acción en la conformación del Grupo de Río, que se habría heredado del Grupo de Apoyo a Contadora tras un involucramiento mayor de Estados Unidos en Centroamérica. De igual manera que el PICE, el Grupo de Río fue creado sin una estructura burocrática central, basándose en las consultas informales, las cumbres presidenciales y ministeriales. Véase Boris Yopo, “The Rio Group: decline or consolidation of the Latin American concertation policy?”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33 (1991), pp. 27-44.

México, tendían más y más a gravitar alrededor de la fuerza estadounidense de atracción”.⁷ Esta visión de Lafer fue compartida por su sucesor en la Cancillería, Fernando Henrique Cardoso, quien después, desde la presidencia de la República, impulsó la integración de la región sudamericana, en vez de Latinoamérica.

En 1995, Fernando Henrique Cardoso heredó la tarea de consolidar la integración sudamericana, una vez que el Mercosur adquirió personalidad jurídica e institucional el año previo al inicio de su mandato. En efecto, la política exterior del gobierno de Cardoso –basado en el modelo denominado *autonomía a través de la integración o participación*–⁸ concibió al Mercosur como la base de la integración sudamericana, incluso equiparando a este mecanismo de cooperación con las tendencias integracionistas de la Unión Europea. Además, intentó acentuar el concepto de América del Sur, integrado en el diseño del Acuerdo de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), promoviendo un evento de gran importancia en la región; esto es, la Cumbre de Presidentes de América del Sur, de la que emanó el *Comunicado de Brasilia*, en el que se "reafirmó la identidad propia de América del Sur como una región" en donde "la democracia y la paz abría la posibilidad de integración más intensa entre los países que mantienen una relación de vecindad”.⁹ La cumbre reunió a los doce presidentes de la región con la intención de discutir varios temas, en su mayoría referentes a las preocupaciones de Brasil. La agenda propuesta por el país anfitrión inscribió cuatro puntos principales: los medios necesarios para mantener la democracia en la región, un programa de infraestructura para favorecer la integración física de Sudamérica, el crecimiento de los intercambios comerciales, y el

⁷ Véase Celso Lafer, “Brasil: Forjando um novo papel nas relações internacionais”, *Debates: O Brasil a União Européia e as relações internacionais*, 13 (1997), pp. 11-22.

⁸ Dicho modelo de política exterior se fundamentó en la construcción de una identidad de país continental, con énfasis en la integración regional como nueva forma de inserción internacional.

⁹ Ministerio Brasileño de Relaciones Exteriores, *Comunicado de Brasilia*, 1 de septiembre de 2000.

proyecto institucional que buscaba fundar una alianza más sólida entre los países del Mercosur y de la Comunidad Andina para proveer los instrumentos de la gobernanza económica regional.

En general, la política exterior de Brasil hacia Sudamérica se fundó en la desconfianza hasta la década de 1980. Sylvain Turcotte señala que dos factores favorecieron esa reorientación de la política exterior. Por un lado, la crisis de los regímenes militares y su reemplazo por gobiernos civiles, que buscaban asegurar la rápida consolidación de los nuevos regímenes políticos; éstos privilegiaron los acuerdos de cooperación económica para reducir los riesgos de conflicto que las dictaduras militares habían mantenido durante décadas. Por otro lado, la ratificación de un acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá en 1989 y, sobre todo, la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, dirigieron nuevamente la atención de Brasil hacia su espacio económico más cercano, que además de favorecer la transformación de los acuerdos de complementariedad ratificados con Argentina en 1985, buscó un proyecto de integración regional activo en otros ámbitos ajenos al económico. De tal suerte, Brasil y Argentina, seguidos por Uruguay y Paraguay, formaron el Mercosur, primera etapa hacia la consolidación de un espacio económico sudamericano y fundamento de la estrategia brasileña, que también nació como respuesta regional al proyecto estadounidense *Iniciativa por las Américas*.¹⁰

DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL HACIA SUDAMÉRICA (2003-2010)

Como ya se mencionó, el desempeño de política exterior se evaluará con base en el término *política exterior balanceada* desarrollado por Michael Smith y, para ello, se

¹⁰ Sylvain Turcotte, “La política exterior de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, trad. Félix Mostajo, *Foro Internacional*, 48 (2008), p. 794.

requiere conocer la claridad y eficacia en el cumplimiento de objetivos, la coherencia de las acciones, la compatibilidad, la adaptabilidad y la continuidad en la orientación de la política exterior brasileña en Sudamérica.¹¹ Incluso Smith reconoce el sesgo que puede presentarse al evaluar el desempeño de una política exterior, así como la dificultad de operacionalizar conceptos como eficacia, dado que muchas veces son intangibles o vagos; sin embargo, Smith insiste en que si se combina la evaluación conjunta de estos elementos es posible determinar si una política exterior es balanceada o no.

CLARIDAD Y EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

La elección del candidato del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva, como presidente de la República de Brasil, tras tres intentos previos, representó un cambio simbólico y de expectativas de primer orden, que auguró cambios importantes en el panorama social, económico y político brasileño, dirigidos a la transformación de las estructuras sociales de desigualdad e injusticia. El orden transformador del presidente Lula generó cierta incertidumbre respecto a qué tipo de cambios y qué tan severos podrían ser, situación que no excluyó a la política exterior brasileña. Dada la situación de incertidumbre, la claridad en los objetivos cobró importancia notable en el análisis de la política exterior de Brasil, dado que fue una de las políticas públicas a las que Lula otorgó primacía. En ese sentido, Rafael Duarte y Manuela Trindade sugieren que el gobierno de Lula da Silva reajustó los objetivos o metas de política exterior de tal manera que éstos adquirieron mayor claridad en comparación con administraciones anteriores:

¹¹ Véase Michael Smith, "Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance" en Michael Clarke y Brian White (coords.), *Understanding foreign policy*, Aldershot, Elgar Publishing, 1989, pp. 185-215.

[...] La política exterior actual atraviesa una etapa de transición en la cual se mantienen las grandes líneas consolidadas durante los años de Fernando Henrique Cardoso, pero las metas de inserción regional y global son reajustadas, es decir, formuladas de manera más clara y directa y con un mayor grado de activismo. Esto último se evidencia claramente en dos aspectos importantes de la política externa brasileña: en los aspectos institucionales y en las relaciones con el Sur, bien sea en el ámbito regional suramericano o con países en desarrollo como China. [...] ¹²

En su discurso de toma de protesta, el presidente Lula declaró que “el nuevo gobierno asumió el compromiso de hacer que los cambios reclamados por los brasileños alcanzaran también la política exterior, que se producirán, sin embargo, no tanto a través de una dramática revisión de objetivos y prioridades, sino por medio de una acción más comprometida”. ¹³ Lula no encontró deficiencias en los objetivos de política exterior, sino en las estrategias implementadas para alcanzarlos; por ello, planteó una acción de política exterior basada en cinco puntos estratégicos: primero, la subordinación directa de la política exterior a los dictámenes del desarrollo, desde una perspectiva humanista; segundo, la reafirmación de la soberanía y de los intereses nacionales en el plano internacional; tercero, la centralidad y el apoyo al comercio exterior como herramienta esencial para el desarrollo económico y para la reducción de las vulnerabilidades externas del país; cuarto, el compromiso en la construcción de alianzas y sociedades en los planos regional y global simultáneamente, en favor de objetivos y causas identificadas con las necesidades del desarrollo económico y social; quinto, la acción decidida en favor de la promoción de un orden político y económico más democrático, justo y equitativo entre las naciones. ¹⁴ Es más evidente en los puntos 2, 3 y 4, pero estos cinco objetivos estratégicos están insertos en la estrategia

¹² Rafael Duarte y Manuela Trindade, “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el sur”, *Revista de Ciencia Política*, 28 (2008), p. 81.

¹³ Ministerio Brasileño de Relaciones Exteriores, *Discursos seleccionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasilia, Fundación Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 14 s.

¹⁴ Véase Ministerio Brasileño de Relaciones Exteriores, *Discursos seleccionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasilia, Fundación Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 80.

de política exterior de Lula, *autonomía por diversificación*, en la que se reconocen las capacidades de Brasil para emprender una diversificación de sus relaciones. En consecuencia, el gobierno de Lula distinguió cuatro regiones de interés: Sudamérica, señalada como la prioridad de la política exterior brasileña, y el Mercosur como su núcleo central; África Occidental, incluyendo las islas de Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe, percibida como antigua frontera olvidada por anteriores gobiernos, pero importante para Brasil; Asia, definida como el nuevo centro dinámico de la economía mundial y un espacio fundamental para la participación de Brasil en el mercado mundial; Europa y América del Norte, vistos como socios relevantes de Brasil, sobre todo en el esfuerzo de reformar la gobernanza política y económica en el sistema internacional.

La política exterior de Brasil profundizó en la claridad de sus objetivos, mediante la definición de la perspectiva y los medios para alcanzarlos. Se definió al Mercosur como el punto cardinal de la política exterior de Brasil hacia Sudamérica, y a esta subregión como el principal destino de la política exterior del país. El Mercosur surgió como un acuerdo de liberalización comercial entre los países del Cono Sur, y hasta 2002 su objetivo principal fue la eliminación de las barreras comerciales, para la instauración de una zona de libre comercio y una Unión Aduanera con tarifas comunes. En 2003, tras el cambio de gobierno en Brasil y Argentina, los nuevos presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner suscribieron el Consenso de Buenos Aires, dotando de mayor entendimiento y concertación política al organismo. El Consenso de Buenos Aires definió una nueva agenda para el Mercosur, que incluía además de temas comerciales, otros de características más sociales como el combate de la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad. Posteriormente, con el ascenso al poder de Tabaré Vázquez en Uruguay,

la cuestión social se profundizó mediante su propuesta política *Somos Mercosur*, la cual promovía la participación social y la apertura democrática del organismo, motivando a una integración no nada más comercial sino política, cultural y social. Los objetivos centrales planteados en la política exterior de Lula hacia Mercosur fueron: crear una estrategia conjunta para combatir la pobreza, crear un Parlamento conformado por miembros elegidos mediante voto popular, coordinar posiciones conjuntas en foros internacionales, coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales, adoptar una política comercial común y armonizar las legislaciones de los Estados miembros para profundizar el proceso de integración.¹⁵

Una vez presentados los aspectos estratégicos de la política exterior de Lula da Silva, conviene analizar si la claridad en prioridades, objetivos y medios estuvo acorde con la eficacia de la política exterior brasileña hacia Sudamérica; es decir, estudiar la influencia que alcanzó el gobierno brasileño en el seno de Mercosur. Para ello, se revisará en qué medida logró traducir sus objetivos estratégicos de política exterior en puntos de acuerdo dentro del Mercosur. En los *Cuadros 1, 2, 3 y 4*, se presenta un recuento de los puntos de acuerdo alcanzados en las cumbres de Mercosur durante el periodo presidencial de Lula da Silva, desde 2003 hasta 2010. Cada cuadro muestra la información de manera bianual; esto implica que cada cuadro agrupa los puntos de acuerdo de cuatro cumbres, dos por año. Se ordena la información respecto al área temática a la que pertenece el punto de acuerdo y se clasifica, de acuerdo con sus características, en pronunciamiento o compromiso.

¹⁵ Alcides Costa, "El gobierno de Lula, ¿una nueva política exterior?", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 187 (2003), pp. 139-152.

Cuadro 1. Tendencias en las Cumbres Presidenciales de Mercosur 2003-2004

| | <i>Cumbres Mercosur XXIV y XXV (junio y diciembre de 2003)</i> | | | <i>Cumbres Mercosur XXVI y XXVII (julio y diciembre de 2004)</i> | | |
|-----------------------------------|--|-------------------|-------|--|-------------------|-------|
| | Puntos de acuerdo | | Total | Puntos de acuerdo | | Total |
| | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | |
| OPERATIVIDAD DEL MECANISMO | 4 | 8 | 12 | 6 | 5 | 11 |
| SEGURIDAD | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| PARTICIPACIÓN SOCIAL | 3 | -- | 3 | 4 | 1 | 5 |
| DEMOCRACIA Y DD.HH. | -- | -- | -- | 1 | 2 | 3 |
| COMPETITIVIDAD | 3 | -- | 3 | 2 | 1 | 3 |
| INTEGRACIÓN REGIONAL | 7 | 4 | 11 | 14 | 7 | 21 |
| ECONOMÍA Y COMERCIO | 4 | 3 | 7 | 6 | 4 | 10 |
| DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES | 8 | 6 | 14 | 6 | 16 | 22 |
| DESARROLLO SOCIAL | -- | 3 | 3 | 5 | 6 | 11 |
| MEDIO AMBIENTE | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| TOTAL | 30 | 25 | 55 | 45 | 43 | 88 |

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial de las Cumbres.

En las cuatro Cumbres de Mercosur, celebradas entre 2003 y 2004, predominan los puntos de acuerdo en dos temas, además de los propios de la operatividad del organismo: diversificación de relaciones e integración regional. En todas estas cumbres hay compromisos en torno al estrechamiento de relaciones con las regiones que el propio Lula promueve para la política exterior de Brasil; además, en tres de las cuatro hay acuerdos sobre el avance en la coordinación de políticas macroeconómicas mediante los trabajos del Grupo de Monitoreo Macroeconómico. Respecto al estrechamiento de relaciones con otras regiones –objetivo central de la

política exterior de Lula, *autonomía por diversificación*– sobresale el establecimiento de acuerdos, diálogos institucionales y acercamientos políticos con diversas regiones del mundo. Hay compromisos para culminar acuerdos de comercio preferencial con la India, Marruecos, Egipto y la Unión Aduanera del África Austral integrada por Sudáfrica, Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia; para lograr el Acuerdo de Asociación Intrarregional con la Unión Europea; para consolidar el diálogo institucional de altos funcionarios con el CER (Australia y Nueva Zelanda); para el establecimiento de contactos con los países de menor desarrollo de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, a saber: Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe y Timor Oriental.

Asimismo, destacan diversos puntos de acuerdo en los que Brasil presenta propuestas íntimamente vinculadas con los objetivos de su política hacia Sudamérica. Durante la XXIV Cumbre de Mercosur, Brasil presentó la iniciativa brasileña de consolidación “Objetivo 2006”, que contiene cinco programas básicos destinados a fortalecer la integración política, social y cultural. En la XXVII Cumbre obtuvo el beneplácito de los Estados miembros respecto a su propuesta de elección directa de los miembros del Parlamento de Mercosur; además, se adoptó su propuesta de realizar el I Encuentro de Comercio Exterior de Mercosur, con la finalidad de promover la diversificación de las relaciones. La XXXI Cumbre de Mercosur, celebrada en Brasilia, se destacó por la aceptación de la propuesta brasileña de promover una coordinación más intensa entre las academias diplomáticas de los países miembros; sin duda, un avance significativo en la integración de las políticas exteriores de los países sudamericanos, toda vez que busca coordinar la formación académica de los encargados de implementar y, en algunos casos, tomar las decisiones de política exterior.

En las cumbres llevadas a cabo durante el bienio 2005-2006,¹⁶ prevalecieron los puntos de acuerdo recurrentes en la diversificación de relaciones, la integración regional y la operatividad del sistema, pero también figuraron otros temas relativos al desarrollo social, la economía y el comercio (ver *Cuadro 2*). Dentro del ámbito social, se acordó que la XXXII Cumbre de Mercosur fuera la I Cumbre Social, con una agenda destinada a discutir las asimetrías sociales, la distribución equitativa del desarrollo económico, la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza; se concretó el Acuerdo de Seguridad Social de Mercosur; se acordaron compromisos tendientes a formar un protocolo sociolaboral. En materia económica y comercial sobresalen los compromisos alrededor de la Unión Aduanera del Mercosur, la legislación nacional de los miembros para facilitar la coordinación de la planeación macroeconómica y la integración comercial con la Comunidad Andina.

Cuadro 2. Tendencias en las Cumbres Presidenciales de Mercosur 2005-2007

| | <i>Cumbres Mercosur XXVIII y XXIX (julio y diciembre de 2005)</i> | | | <i>Cumbres Mercosur XXX y XXXI (julio de 2006 y enero de 2007)</i> | | |
|----------------------------|---|-------------------|--------------|--|-------------------|--------------|
| | Puntos de acuerdo | | Total | Puntos de acuerdo | | Total |
| | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | |
| OPERATIVIDAD DEL MECANISMO | 7 | 7 | 14 | 7 | 4 | 11 |
| SEGURIDAD | 1 | 2 | 3 | -- | 1 | 1 |
| PARTICIPACIÓN SOCIAL | 1 | 2 | 3 | 5 | 2 | 7 |
| DEMOCRACIA Y DD.HH. | 2 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 |
| COMPETITIVIDAD | -- | -- | -- | 3 | 4 | 7 |
| INTEGRACIÓN REGIONAL | 8 | 8 | 16 | 10 | 8 | 18 |

¹⁶ Se considera en este bienio a la XXI Cumbre de Mercosur, celebrada en Brasilia el 18 y 19 de enero de 2007, ya que su celebración originalmente correspondía al mes de diciembre de 2006.

| | | | | | | |
|---|----|----|----|----|----|----|
| ECONOMÍA Y COMERCIO | 7 | 7 | 14 | 7 | 3 | 10 |
| DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES | 11 | 6 | 17 | 3 | 5 | 8 |
| DESARROLLO SOCIAL | 5 | 5 | 10 | 7 | 4 | 11 |
| MEDIO AMBIENTE | 1 | 1 | 2 | -- | 1 | 1 |
| TOTAL | 43 | 39 | 82 | 44 | 34 | 78 |

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial de las Cumbres.

La tendencia temática en los puntos de acuerdo no varía sustancialmente para los bienios 2007-2008 y 2009-2010 (ver *Cuadro 3* y *Cuadro 4*). La diversificación de relaciones y la integración regional son los temas predominantes; sin embargo, hay ciertas características que escapan a las tendencias cuantitativas y que vale la pena mencionar. En primer lugar, a partir de la XXXIII Cumbre del Mercosur se reconoce y apoya consistentemente la participación de Brasil en la Ronda de Doha, como representante de los intereses regionales, de los países del Mercosur y de todos los países en desarrollo. Además, los Estados miembros del Mercosur exhortan a Estados Unidos, la Unión Europea y los países desarrollados a posibilitar la negociación comercial bajo principios de reciprocidad y trato preferencial, que permitan el desarrollo de los países no desarrollados. En segundo lugar, las dos cumbres realizadas en 2007 revelan un aumento considerable de los puntos de acuerdo destinados al tema de la participación social. A pesar de que sólo dos puntos, de nueve totales, se concretaron en compromisos, se enfatizó redundantemente la importancia de la participación social como elemento esencial para la integración regional. En ese tenor, se aprobaron y ratificaron las propuestas del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur, destinadas a impulsar la participación ciudadana mediante la garantía del acceso a la información. En tercer lugar, se destaca la creciente dimensión

política del Mercosur gracias al buen funcionamiento del Foro de Consulta y Concertación Política, lo cual se refleja en el aumento de puntos de acuerdo relacionados con seguridad. Como resultado de esta situación se encontraron, por primera vez, pronunciamientos y compromisos a favor del desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva; del combate al terrorismo y al tráfico ilegal de armas; a favor de Argentina en su disputa territorial con el Reino Unido por las Islas Malvinas.

Cuadro 3. Tendencias en las Cumbres Presidenciales de Mercosur 2007-2008

| | <i>Cumbres Mercosur XXXIII y XXXIV (junio y diciembre de 2007)</i> | | | <i>Cumbres Mercosur XXXV y XXXVI (junio y diciembre de 2008)</i> | | |
|-----------------------------------|--|-------------------|-------|--|-------------------|-------|
| | Puntos de acuerdo | | Total | Puntos de acuerdo | | Total |
| | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | |
| OPERATIVIDAD DEL MECANISMO | 1 | 2 | 3 | -- | 5 | 5 |
| SEGURIDAD | -- | 2 | 2 | 3 | 3 | 6 |
| PARTICIPACIÓN SOCIAL | 5 | 2 | 7 | 3 | -- | 3 |
| DEMOCRACIA Y DD.HH. | -- | 1 | 1 | 1 | 5 | 6 |
| COMPETITIVIDAD | 4 | 3 | 7 | 2 | 2 | 4 |
| INTEGRACIÓN REGIONAL | 7 | 2 | 9 | 10 | 2 | 12 |
| ECONOMÍA Y COMERCIO | 7 | 3 | 10 | 6 | -- | 6 |
| DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES | 7 | 6 | 13 | 7 | 6 | 13 |
| DESARROLLO SOCIAL | 6 | 3 | 9 | 6 | 2 | 8 |
| MEDIO AMBIENTE | -- | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 |
| TOTAL | 37 | 25 | 62 | 40 | 26 | 66 |

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial de las Cumbres.

En cuarto lugar, se encontraron posicionamientos conjuntos totalmente compatibles con los principios que Lula da Silva imprimió a la política exterior de Brasil, que son la construcción de un orden internacional más justo, equitativo y armónico, basado en el respeto del derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, entre ellos la igualdad soberana de los Estados. También, se proclama el apoyo a la reforma de Naciones Unidas, de su Consejo de Seguridad, así como a la democratización de las instancias decisorias internacionales. En quinto lugar, el repunte de los temas económicos y comerciales en las cumbres celebradas entre 2009 y 2010 obedece a la preocupación generalizada por la crisis económica internacional. En ese sentido, hubo compromisos destinados a sortear los efectos negativos de la crisis, y pronunciamientos posteriores en reconocimiento de los beneficios que produjo la cooperación regional en la recuperación económica de los países del Mercosur.

Cuadro 4. Tendencias en las Cumbres Presidenciales de Mercosur 2009-2010

| | <i>Cumbres Mercosur XXXVII y XXXVIII (julio y diciembre de 2009)</i> | | | <i>Cumbres Mercosur XXXIX y XL (agosto y diciembre de 2010)</i> | | |
|----------------------------|--|-------------------|-------|---|-------------------|-------|
| | Puntos de acuerdo | | Total | Puntos de acuerdo | | Total |
| | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | | <i>Pronunciamiento</i> | <i>Compromiso</i> | |
| OPERATIVIDAD DEL MECANISMO | 2 | 2 | 4 | 3 | 2 | 5 |
| SEGURIDAD | 3 | -- | 3 | -- | -- | -- |
| PARTICIPACIÓN SOCIAL | 2 | 1 | 3 | -- | 2 | 2 |
| DEMOCRACIA Y DD.HH. | 3 | -- | 3 | -- | 2 | 2 |
| COMPETITIVIDAD | 1 | 2 | 3 | 5 | 3 | 8 |
| INTEGRACIÓN REGIONAL | 6 | -- | 6 | 9 | 3 | 12 |
| ECONOMÍA Y COMERCIO | 11 | 4 | 15 | 12 | 6 | 18 |

| | | | | | | |
|-----------------------------------|----|----|----|----|----|----|
| DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES | 10 | 5 | 15 | 7 | 5 | 12 |
| DESARROLLO SOCIAL | 5 | 4 | 9 | 4 | 3 | 7 |
| MEDIO AMBIENTE | 1 | 1 | 2 | 1 | -- | 1 |
| TOTAL | 44 | 19 | 63 | 41 | 26 | 67 |

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación oficial de las Cumbres.

Haciendo un balance de las tendencias temáticas en los acuerdos de las 16 cumbres de Mercosur celebradas durante la presidencia de Lula da Silva, se distinguen dos temas que tuvieron más presencia: la diversificación de relaciones y la integración regional. En el primero es más evidente la influencia de Brasil, debido a que la diversificación es la estrategia de política exterior principal del gobierno de Lula. En el segundo tema, la influencia de Brasil está un poco más difusa, pero aun así están representados los intereses de Brasil plasmados en los objetivos de su política exterior hacia el Mercosur. En algunos temas –como la creación del Parlamento del Mercosur y la coordinación de posiciones conjuntas en foros internacionales– se observa eficacia en el cumplimiento de los objetivos, mientras que en otros –como la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, y la adopción de una política comercial común– se exhibe el éxito de Brasil para colocarlos en la agenda de discusión, pero no de concretar compromisos con los demás miembros del Mercosur. Otros factores –como la concesión de los países del Mercosur para que Brasil represente sus intereses en foros internacionales (Ronda de Doha), y el predominio de las propuestas brasileñas aprobadas dentro del Consejo del Mercosur– evidencian la influencia que ejerce Brasil en Sudamérica mediante los mecanismos de integración y concertación subregional.

La coherencia en la integración de objetivos, destinatarios y técnicas es otro de los elementos que, según Smith, determinan si una política exterior es balanceada o no.¹⁷

En la sección anterior se señaló la claridad en la definición de los objetivos de la política exterior brasileña; pero estos objetivos establecidos de manera clara ¿fueron coherentes respecto a sus destinatarios y con las técnicas de política exterior hacia la subregión? La evidencia sugiere que sí, dado que el destinatario central de la política exterior de Lula da Silva fue la región sudamericana, que además fue vista como el medio más adecuado para alcanzar los objetivos estratégicos del país. El establecimiento de Sudamérica como destino central de la política exterior brasileña fue coherente, en tanto que buscaba impulsar el desarrollo económico y social de Brasil mediante el progreso y la integración de la subregión, integrando así objetivos, destinatarios y estrategias con una misma dirección. De igual manera, la política exterior de Brasil hacia Sudamérica exhibió compatibilidad entre las condiciones políticas internas y externas; es decir, los objetivos centrales de la política exterior de gobierno de Lula eran compatibles con los de los países sudamericanos, principalmente en los temas de combate a la pobreza, desarrollo económico y social.¹⁸

Esta situación se vio favorecida con las numerosas victorias electorales de los partidos

¹⁷ Véase Michael Smith, "Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance" *op. cit.*, pp. 185-215.

¹⁸ Los planes y proyectos gubernamentales de diversos presidentes sudamericanos respaldan esta afirmación. Por ejemplo, el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, estableció como sus dos prioridades de gobierno "atacar las causas de la pobreza estructural y atender la emergencia social mediante actividades de asistencia y promoción"; el presidente de Argentina, Néstor Kirchner, durante su discurso de toma de posesión redundó en que su propósito primordial era el de "promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso". Véanse Tabaré Vázquez, "El gobierno del cambio: la transición responsable", *Presidencia de la República Oriental de Uruguay*, disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez03.htm; y Néstor Kirchner, Discurso de toma de posesión ante la Asamblea Legislativa, *Presidencia de la Nación Argentina*, disponible en: http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=24414&catid=28:discursos-ant.

de izquierda en Sudamérica, que instauró en la presidencia de los países sudamericanos a personajes más afines con las causas sociales expresadas por el presidente Lula da Silva, tales son los casos de Néstor Kirchner en Argentina y Tabaré Vázquez en Uruguay.

El análisis de la continuidad en la política exterior de Brasil resulta particularmente interesante durante la presidencia de Lula da Silva, especialmente porque una de las ideas principales de su campaña electoral, así como uno de los principios inspiradores de su programa de gobierno, fue el “cambio” o *mudança*. Para algunos autores como Costa, las ideas de cambio manifestadas por Lula da Silva constituían un gran desafío a la continuidad histórica de la política exterior brasileña:

[...]La política exterior brasileña se consolidó, a lo largo del siglo XX, en torno de principios, valores y objetivos que le confirieron una continuidad propia de política de Estado. Ello, sin confundirse con inmovilismo, la volvió tributaria de un legado construido por diferentes gobiernos a lo largo del tiempo y circunscribió, en gran medida, el espacio en el cual se operaron los cambios que reflejaron las visiones y prioridades de las distintas administraciones. Debido a esto la política exterior de Brasil no se caracteriza en su evolución por puntos de inflexión o dramáticas correcciones de rumbo de un gobierno a otro. El interés en promover cambios en este ámbito, explícitamente asumido por el presidente Lula durante su campaña electoral, constituye un desafío político de gran envergadura cuando se le confronta con los aspectos estructurales y que condicionan su dinámica. [...] ¹⁹

Si bien el presidente Lula anunció diversos cambios políticos desde su campaña electoral, en la práctica no hubo una ruptura con los ejes de política exterior planteados por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso. Según Leonardo Carvalho, “los planes del gobierno de Lula en lo concerniente a política exterior, no fueron innovadores, ya que no hubo diferencias marcadas entre la plataforma del nuevo gobierno y las pretensiones parcialmente realizadas por el de Cardoso”.²⁰ Esto,

¹⁹ Alcides Costa, “El gobierno de Lula, ¿una nueva política exterior?”, *art. cit.*, p. 140.

²⁰ Leonardo Carvalho, “Limites à política exterior brasileira: perspectivas para o governo Lula”, en Leonardo Carvalho, Francisco Vêras e Ivone Lixa, *Política Internacional, Política exterior & Relações Internacionais*, Curitiba, Juruá, 2003, p. 80.

coincide con lo expuesto por la mayoría de los autores que estudian la política exterior de Brasil; a guisa de ejemplo, María Regina Soares de Lima ubica la continuidad de metas y objetivos dentro de las principales características de la política exterior brasileña, incluso ante la presencia de cambios en la naturaleza del régimen político.²¹ Rafael Duarte y Manuela Trindade se suscriben a las explicaciones anteriores, pero agregan que a pesar de que la política exterior de Lula da Silva mantiene la misma orientación que la de Cardoso, muestra cambios en cuanto al grado de profundización y activismo. En primer lugar, hay ciertos cambios institucionales que implican la reorientación del aspecto instrumental y organizativo de la política exterior; y, en segundo lugar, hay una intensificación y profundización de las relaciones con el Sur, ya sea en el ámbito regional de Sudamérica o con los países en desarrollo como China, India y Sudáfrica.²²

El primer cambio institucional fue la relevancia que se otorgó a la figura del asesor especial del presidente de la República en política exterior (vinculado directamente a la presidencia y no al Itamaraty), cargo que fue otorgado al intelectual e historiador Marco Aurélio Garcia, y que durante la presidencia de Cardoso mostró un perfil político bajo. Duarte y Trindade afirman que con la creación de esa estrategia de política exterior, el gobierno de Lula pretendía, en primer lugar, otorgar mayor flexibilidad a la actuación diplomática sobre temas en los que era necesario asumir una posición más política que diplomática, a fin de exponer en menor grado la figura del presidente y, en segundo lugar, crear un canal de comunicación más dinámico entre el cuerpo de política exterior de Itamaraty y la figura del presidente.²³ Ambos

²¹ Véase María Regina Soares de Lima, “Ejes Analíticos y Conflictos de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”, *América Latina Internacional*, 1 (1994), pp. 27-46.

²² Rafael Duarte y Manuela Trindade, “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”, *Revista de Ciencia Política*, 28 (2008), p. 81 s.

²³ *Ibid.*, p. 82.

autores sugieren que esta medida resultó de gran utilidad durante crisis políticas como las de Venezuela y Bolivia en los años 2002 y 2003. El segundo cambio institucional fue en realidad la consolidación de una tendencia ya visible durante la administración de Cardoso: la ampliación del papel de otros actores estatales, ajenos al Itamaraty, en la conducción de la política exterior, como el Banco Central de Brasil y el Ministerio de Hacienda.

Con respecto a la profundización de las relaciones con el Sur, el acercamiento a países en desarrollo fue concebido como parte de las “acciones innovadoras” de la política exterior brasileña. Un aspecto que merece especial atención es la búsqueda de sociedades estratégicas con otras potencias regionales, como la iniciativa brasileña cristalizada en la constitución del G-3 o IBAS entre Brasil, India y Sudáfrica. Del mismo modo, Brasil buscó estrechar la relación con China, tras una visita de varios días a ese país en el primer semestre de 2004; tal visita “reforzó el objetivo que ya había sido trazado en el G-3 o IBAS, es decir, ejercer una acción en bloque entre países en desarrollo como forma de alcanzar metas en espacios globales como el sistema multilateral de comercio, especialmente en la OMC”.²⁴ En suma, y siguiendo a Duarte y Trindade, los cambios apreciables en la política exterior de Lula no rompen con los ejes de política exterior de las anteriores administraciones, sino que hay una modificación en términos de la asertividad, profundización y consolidación de las estrategias para alcanzar los objetivos planteados. En otras palabras, hay continuidad en cuanto al diseño de la política exterior y sus principios rectores, pero hay, al mismo tiempo, innovación en los medios para implementarla.

La última característica analizada en esta sección es la adaptabilidad. Como ya se dijo, la política exterior de Brasil hacia Sudamérica se canalizó esencialmente por

²⁴ *Ibid.*, pp. 92 s.

medio del Mercosur, en el marco del cual Brasil supo conciliar sus objetivos regionales con los globales. Para cumplir con los primeros, asumió compromisos para la promoción del desarrollo de los países más pobres de Sudamérica y, al mismo tiempo, se mostró renuente a delegar autoridad en organizaciones supranacionales, que le dificultarían cumplir con sus objetivos de posicionamiento global. Así, la estrategia de política exterior brasileña –fundamentada en el fortalecimiento del Mercosur como plataforma para el aumento de su influencia a nivel internacional– mostró capacidad de adaptabilidad desde la perspectiva pragmática en la cual se fundamentó la política exterior de Lula da Silva. Otra muestra de esta adaptabilidad fue la actitud brasileña de negar sus aspiraciones de liderazgo –desde la perspectiva realista de coerción– en Sudamérica a fin de evitar suspicacias y desconfianza entre los países de la región, mientras que en algunos foros internacionales (Ronda de Doha) asume el rol de representante de los países sudamericanos y en general de los países en desarrollo. Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia describen esta situación de manera precisa:

[...] En las esferas internacionales, el gobierno brasileño generalmente asume y admite su liderazgo a la hora de negociar cuestiones de diversa índole que involucran de forma directa sus intereses nacionales. El auto reconocimiento del liderazgo brasileño se observa con más fuerza cuando el Ejecutivo se reúne con representantes de otros grandes poderes mundiales, frente a los cuales parecería que quiere dejar clara su importancia decisiva en Sudamérica. De esta manera promueve un rol protagónico para su país en todos los escenarios en donde las grandes potencias poseen una posición consolidada, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las rondas de negociación de la Organización Mundial del Comercio o las reuniones del G-7; Brasil busca lograr mayores márgenes de maniobra en el sistema internacional y su reconocimiento como uno de los centros de poder mundial. En el ámbito regional, en cambio, la administración brasileña suele eludir cualquier alusión explícita a su liderazgo, enfatizando expresiones que denotan un accionar conjunto que ubica a Brasil como un par o un socio más. Esta última actitud se agudiza en los encuentros bilaterales con Argentina, con la cual, generalmente desmiente todo propósito de liderazgo. [...] ²⁵

²⁵ Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia, “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula: ¿líder regional o jugador global?”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 163 (2010), p. 69.

Alcides Costa señala que el “esfuerzo adaptativo de la política exterior de Lula se ha realizado con base en el reconocimiento de un legado histórico a partir del cual se redefinen prioridades e instrumentos. Por lo tanto, los elementos nuevos no deben ser caracterizados o reducidos a simples cambios de estilo asociados a una innegable disposición al compromiso”.²⁶ Es decir, los elementos más destacados de la política exterior de Lula da Silva no son realmente novedosos, pero la manera en que son examinados y reorganizados los objetivos, prioridades e instrumentos –sin recurrir necesariamente a rupturas o grandes innovaciones– demuestra la capacidad de adaptación de esta política.

CONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA

Si se revisa el razonamiento de los principales autores que han analizado la geopolítica brasileña, se encontrará que hay consenso en ubicar a Brasil como un Estado-nación predestinado a convertirse en una gran potencia regional y global, gracias a su gran extensión territorial, recursos naturales y posición geográfica estratégica. Golbery do Cuoto e Silva,²⁷ por ejemplo, defiende la visión del Brasil expansionista, no sólo en su región inmediata sino en otras regiones como África; Carlos de Meira Mattos dibuja a Brasil como “un gigante dormido, urgido de marcar su liderazgo en el espacio regional del Cono Sur, pero con la lejana aunque latente posibilidad de hacer lo mismo a una escala global”;²⁸ Delgado de Carvalho ha estudiado el rol de Brasil en el Atlántico Sur y Therezinha do Castro ha ido un paso

²⁶ Alcides Costa, “El gobierno de Lula: ¿una nueva política exterior?”, *art. cit.*, p. 152.

²⁷ El General Golbery do Cuoto e Silva fue un asesor cercano a los presidentes brasileños desde la revolución de 1964, director del Servicio Nacional de Inteligencia y profesor destacado de la *Escola Superior de Guerra*.

²⁸ Carlos de Meira Mattos, *Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira*, Río de Janeiro, Biblioteca do Exército, 2002, p. 57.

adelante y ha aclamado el rol geopolítico legítimo de Brasil en la Antártica.²⁹ A lo largo de este razonamiento de la geopolítica brasileña, se distinguen dos constantes que permiten vislumbrar a grandes rasgos la configuración geopolítica de Brasil: la relación estratégica con Estados Unidos y la importancia prioritaria de Sudamérica para los fines de su política exterior.

En primer lugar, igual que la mayoría de los países sudamericanos, Brasil lidió con la presencia hegemónica e intervencionista de Estados Unidos en la región a lo largo del siglo XX. El Barón Río Branco promovió el estrechamiento de la relación bilateral con Estados Unidos durante las primeras décadas del siglo, con la creencia de que al profundizar las relaciones con el país más poderoso del continente reforzaría la posición de Brasil en Sudamérica y, al mismo tiempo, crearía un balance de poder frente a su vecino más poderoso, Argentina. Posteriormente, en la década de 1960, la política exterior brasileña adoptó la visión geopolítica del General Golbery do Cuoto:

[...] Brasil debe progresar de manera ordenada, desde el control de sus propios territorios nacionales a la proyección continental y hasta la influencia internacional mediante los principios geopolíticos siguientes: integración nacional y uso efectivo del espacio; expansión interna y proyección externa pacífica; contención a lo largo de la frontera; participación en la defensa de la civilización occidental; colaboración continental; colaboración con el mundo en desarrollo; geoestrategia nacional de cara a las dos grandes potencias externas. [...]³⁰

Según John Child, el General Golbery reconocía la necesidad de asociación, más no subordinación, con Estados Unidos, en la cual Brasil podía ofrecer un marco de seguridad –ante la “amenaza” comunista en el hemisferio– en el espacio sudamericano para el país del norte, mientras se beneficiaba de una sociedad

²⁹ Véanse Delgado de Carvalho, “A excursão geográfica”, *Revista Brasileira de Geografia*, 97 (1941), pp. 96-105; y Therezinha do Castro, “Antartica: assunto do momento”, *Revista do Clube Militar*, Río de Janeiro, 1958, pp. 18-24.

³⁰ John Child, “Geopolitical thinking in Latin America”, *Latin American Research Review*, 14 (1979), p. 90.

comercial muy redituable y de la ayuda militar estadounidense.³¹ En 1961 concluyó la administración del presidente Juscelino Kubitschek, uno de los más cercanos a Estados Unidos, e inició el gobierno de Jânio Quadros, quien desde su campaña electoral planteó la revisión de la política exterior brasileña y, ya durante su gobierno, lanzó la “política exterior independiente”. Esta política si bien no implicó un cambio radical en la política exterior tradicional de asociación estrecha con Estados Unidos, sentó las bases de esfuerzos posteriores que buscaron reducir el grado de dependencia respecto del país hegemónico. San Tiago Dantas, ministro de Relaciones Exteriores (1961-1962) y considerado uno de los creadores de la política exterior independiente, describió el enfoque nuevo de la diplomacia brasileña:

[...] Podemos decir que la posición internacional de nuestro país, del que depende nuestra orientación frente a los problemas concretos que nos inquietan, ha evolucionado en forma constante hacia una actitud de independencia en relación a los bloques político-militares existentes, (la cual) no debe ser confundida con otras actitudes comúnmente designadas como neutralismo o tercera posición, y que no nos desvincula de los principios democráticos. (...) Esa posición de independencia permite que sigamos, en cada cuestión la línea de conducta más adecuada a los objetivos que perseguimos. [...]³²

La perspectiva que Dantas imprimió a la política exterior brasileña fue básicamente pragmática, sin declarar la pertenencia automática a algún bloque, incluyendo el neutral; buscaba la libertad de establecer relaciones económicas con cualquier país sin que mediara algún compromiso político. Así, comenzó el alejamiento de la relación tradicional con Estados Unidos; durante la década de 1970, la política del presidente estadounidense James Carter sobre los derechos humanos y el descontento del Departamento de Estado de ese país en torno al programa nuclear brasileño contribuyeron al alejamiento diplomático entre los dos gobiernos, tanto que en 1977 el gobierno de Ernesto Geisel rompe con todos los acuerdos de cooperación

³¹ *Ibid.*, pp. 90 s.

³² San Tiago Dantas, *Política externa independente*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962, p. 18.

militar entre ambos países, “terminando simbólicamente, y también en la práctica, con todo un período de relaciones íntimas entre los dos regímenes”.³³

Con el fin de la Guerra Fría el país norteamericano dejó de intervenir de manera tan directa en los asuntos internos de los países sudamericanos, dado que el comunismo ya no representaba un amenaza potencial en la zona. Esto abonó a que la política exterior independiente de Brasil se consolidara y, así, desde mediados de los años noventa la política exterior brasileña comenzó a concentrarse en la región sudamericana. Así pues, la política exterior independiente impulsada desde la década de los sesenta fue, sin duda, un punto de quiebre en la historia de la relación bilateral entre Brasil y Estados Unidos, que sentó un precedente para la formulación de una política exterior enfocada en el ámbito subregional bajo el mandato de Cardoso. Aun más, la política de Lula *autonomía por diversificación* no sólo es heredera de la política exterior independiente, sino que está claramente inspirada en la perspectiva geopolítica de Dantas.

En segundo lugar, la importancia geopolítica que tiene Sudamérica para los brasileños muchas veces ha recaído en la relación con Argentina.³⁴ El mismo Barón Río Branco reconoció a los argentinos como el freno inmediato más importante para el crecimiento subregional de Brasil; por ejemplo, el diplomático brasileño Gonçalves Pereira “temía que Argentina pudiese tener la voluntad hegemónica en América del Sur e inflamar el ánimo de algún mandatario exaltado, volcándose contra Brasil”.³⁵ Del mismo modo, “la característica fundamental de la escuela argentina de geopolítica

³³ Bernardo Kucinski, “La Amazonia y la geopolítica del Brasil”, *Nueva Sociedad*, 37 (1978), p. 27.

³⁴ Si bien es cierto que desde la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela, las relaciones de poder en Sudamérica se han venido reconfigurado, éste es un fenómeno reciente comparado con las relaciones de pesos y contrapesos protagonizadas por Brasil y Argentina, e incluso Chile, durante los siglos anteriores.

³⁵ Mario Rapoport y Amado Luiz Cervo (comps.), *El Cono Sur: una historia común*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 295.

es la obsesión con Brasil y su percepción del expansionismo brasileño, principalmente en la zona de Río de la Plata, lo cual refleja y estimula la rivalidad histórica en la búsqueda de liderazgo y hegemonía en el Cono Sur”.³⁶ Mario Rapoport y Amado Luiz Cervo afirman que a partir de 1889, cuando se decidió que las disputas se resolverían por la vía del arbitraje, las relaciones entre Brasil y Argentina devinieron más cordiales, incluso el país amazónico se mantuvo neutral y ofreció mediación a Chile y Argentina en diversos conflictos limítrofes:

[...] Las relaciones entre los dos países (Brasil y Argentina), en tanto, mejoraban sensiblemente desde aquella época. Ambos concordarían en limitar, espontáneamente, sus armamentos, al tiempo que renunciarían a la compra de nuevos navíos de guerra. Y en 1914 actuarían, junto con Chile, en la mediación del conflicto entre Estados Unidos y México. Al año siguiente, finalmente, firmarían un tratado, conocido como el ABC. (...) Ya los factores históricos de conflicto entonces estaban, en gran medida, superados. Uruguay, Paraguay y Bolivia, como Estados más débiles y menores, se ajustarían, de algún modo, al sistema de equilibrio político entre Argentina y Brasil. [...]³⁷

Así, durante la primera mitad del siglo XX, las relaciones entre ambos países sudamericanos se caracterizaron por la ambivalencia en que se manifestaban las tendencias hacia la cooperación o el conflicto, según las fuerzas políticas que ocupasen el poder en cada país y la coyuntura en que éstas se situasen.³⁸ De la segunda mitad del siglo, se puede decir que, en mayor o menor medida, la relación progresó hacia la cooperación e integración, aunque con la desconfianza mutua entre gobiernos autoritarios y sin legitimidad.³⁹ Ya con gobiernos democráticos en ambos

³⁶ J. Child, *op. cit.*, p. 95.

³⁷ M. Rapoport y A. L. Cervo, *op. cit.*, pp. 293 ss.

³⁸ *Ibid.*, p. 303.

³⁹ Destacan los esfuerzos del presidente argentino Juan Domingo Perón, quien propuso, sin éxito inmediato, la formación de una unión aduanera encabezada por Brasil y Argentina; la Operación Panamericana lanzada por el presidente brasileño Juscelino Kubitschek, que condujo a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); la concertación de los presidentes Figueiredo de Brasil y Videla de Argentina, en aras de reestructurar la ALALC mediante la creación de la Alianza Latinoamericana de Integración y Desarrollo (ALADI). Para profundizar sobre el proceso de integración entre ambos países y las iniciativas más destacadas, véase Luis Alberto Moniz, “Las relaciones en

países, la integración bilateral se institucionalizó en el Mercosur y se buscó extender a toda Sudamérica. Sin embargo, para Rapoport y Cervo, el juego de contrapesos entre Brasil y Argentina se trasladó al ámbito del Mercosur; los autores citan a manera de ejemplo, sobre todo en los círculos académicos, la aparición en Argentina de tendencias más favorables al establecimiento de instancias decisorias supranacionales en el corto plazo, mientras que en Brasil prevalecía la resistencia hacia éstas. Por una parte, los argentinos asumían que los países menores –y todos eran menores que Brasil– quedarían más protegidos y tendrían mayor capacidad de influir en las decisiones; por otra parte, desde la perspectiva brasileña el proceso de creación de autoridades supranacionales tendría que considerar las capacidades y características de cada Estado.⁴⁰

El gobierno de Lula da Silva heredó las condicionantes geopolíticas descritas anteriormente, aunque de manera muy distinta de cómo se presentaron durante el siglo XX. En primera instancia, Estados Unidos ya no intervenía de forma tan directa en la subregión sudamericana como consecuencia del fin de la “amenaza” comunista. En segunda instancia, la crisis económica y política suscitada en Argentina, en el año 2001, motivó que la dinámica regional de contrapesos entre ambos países favoreciera a Brasil. Más aún, los atentados terroristas de septiembre del año 2001 en Nueva York colocaron el tema de la seguridad y el terrorismo transnacional en primer plano de la política exterior norteamericana; esto, sumado a la crisis argentina, presentó un escenario geopolítico menos disputado en cuestión de liderazgo político. Ahora bien, 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

el Cono Sur: iniciativas de integración”, en Mario Rapoport y Amado Luiz Cervo (comps.), *op. cit.*, pp. 281-322.

⁴⁰ M. Rapoport y A. L. Cervo, *op. cit.*, pp. 294 ss.

reorganización del espacio sudamericano alrededor de Brasil y un nuevo actor regional, Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez. Turcotte explica que los dos países representan 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; mientras que Venezuela, Bolivia y Ecuador desarrollan una alternativa socialista poco relacionada a las estrategias favorecidas por los países del primer grupo, esto es, apertura comercial y participación creciente en los mercados globales.⁴¹

Para Turcotte, la llegada de una nueva generación de líderes políticos en la región andina y el activismo venezolano, suscitaron cambios cuyos efectos se sintieron muy pronto en Brasilia”.⁴² La explicación que el autor hace sobre la primera causa que provocó cambios en la configuración geopolítica subregional se expresa sucintamente en el párrafo siguiente:

[...] 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. 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. [...]⁴³

Respecto al activismo venezolano, el mismo Sylvain Turcotte subraya que

⁴¹ S. Turcotte, *op. cit.*, p. 803.

⁴² *Ibid.*, p. 800.

⁴³ *Ibid.*, pp. 802 s.

“apenas algunos meses después de su llegada, Buenos Aires y Brasilia alimentaban ya vivas inquietudes ante las conductas tan particulares del dirigente venezolano”.⁴⁴ Dos ejemplos proporcionados por el autor respaldan la afirmación previa. En primer lugar, Turcotte recuerda que al presentarse durante la XXXII Cumbre del Mercosur – celebrada en Río de Janeiro, en el año 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”.⁴⁵ En segundo lugar, y “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”.⁴⁶

En suma, se puede concluir que a pesar de las numerosas características en común que comparten los países sudamericanos, la complejidad geopolítica de la subregión –según la definición de East y Hermann⁴⁷ es evidente tomando en consideración su tamaño y polarización política. La diversidad y diferencia entre los proyectos regionales divide las alianzas políticas y complica, desde el punto de vista geopolítico, la política exterior del país que quiera ejercer un liderazgo político. La política exterior agresiva de Venezuela, basada en el petróleo, le permitió reunir un grupo de aliados regionales, sobre todo en los países más pobres de la subregión. Pese a ello, la política de Chávez encontró resistencia de otros países sudamericanos con

⁴⁴ *Ibid.*, p. 801.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ Véase Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann (coords.), *Why nations act? Theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*, Londres, SAGE, 1978, pp. 234.

mayor peso regional, como Argentina y Chile; por su parte, Brasil intenta “difuminar las incisas venezolanas participando activamente en su discusión para moderarlas”.⁴⁸ Sumado a esto, debe incluirse la influencia considerable que todavía ejerce Estados Unidos en la subregión tanto en el ámbito multilateral cuanto bilateral, misma que el presidente Lula intentó contrarrestar mediante la diversificación de las relaciones brasileñas con otras regiones del mundo.

CARACTERÍSTICAS PERSONALES DE LOS LÍDERES POLÍTICOS

Luiz Inácio Lula da Silva llegó al poder después de perder tres elecciones presidenciales consecutivas, y su victoria electoral creó expectativas de cambio debido a su pasado obrero, sindicalista humilde y vinculado con luchas populares. Desde su campaña electoral, Lula da Silva fue constante en su discurso a favor del combate a la pobreza y en contra de los efectos negativos de las políticas neoliberales, en especial aquellos que propiciaban la profundización de la pobreza. En su primer discurso tras ganar las elecciones presidenciales en 2002, aseguró que “la mayoría de la sociedad brasileña votó por la adopción de un modelo económico y social distinto, capaz de asegurar un crecimiento renovado, un desarrollo económico con creación de empleo y distribución de ingresos”.⁴⁹ En términos de política exterior, Lula da Silva aclaró que la prioridad de su gobierno sería Sudamérica, mediante el Mercosur; asimismo, señaló que su gobierno intentaría “ampliar sus relaciones bilaterales con África del Sur, India, China, Rusia, México y otros países que en sus regiones respectivas tienen mucha importancia económica y geopolítica; ya que con ellos será posible llevar a

⁴⁸ Véase Günther Maihold, “Foreign policy as provocation: rhetoric and reality in Venezuela’s external relations under Hugo Chávez”, *SWP Research Papers*, 2009, pp. 32.

⁴⁹ Luiz Inácio Lula da Silva, Discurso pronunciado el 27 de octubre de 2002, en *Lula, tengo un sueño: cinco propuestas para cambiar la historia*, Barcelona, Península, p. 27.

cabo iniciativas comunes en los organismos multilaterales”.⁵⁰

El primer señalamiento de Lula puede considerarse, en algunos aspectos, como la continuación de la política exterior de Fernando Henrique Cardoso, tal y como se expuso previamente en este capítulo; pero, sin duda, la diversificación de relaciones con países que desde la perspectiva brasileña pueden ser considerados potencias regionales, fue uno de los cambios de la política exterior de Lula da Silva más vinculados con las ideas *neodesarrollistas*⁵¹ del presidente y su ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim. Si se toma en consideración que con la llegada del presidente Lula al poder, el sector *neodesarrollista* brasileño ocupó los cargos de más peso dentro del Itamaraty: el canciller Celso Amorim y el secretario político de Itamaraty –segundo puesto en importancia después del canciller–, Samuel Pinheiro Guimarães, es evidente la pertinencia de hacer un análisis de estas ideas, como parte del conjunto de creencias epistemológicas e instrumentales de los principales líderes políticos encargados del proceso de toma de decisiones de política exterior, es decir, el presidente Lula da Silva y su canciller Celso Amorim.

El antecedente inmediato del *neodesarrollismo* brasileño, según Ernesto O’Connor, se presentó desde el primer gobierno de Getulio Vargas (1930-1945) bajo la forma del desarrollismo nacional plasmado en el modelo económico de *industrialización por sustitución de importaciones*, el cual se extendió hasta la década de 1990. O’Connor afirma que en la primera década de este siglo, Brasil ha

⁵⁰ Luiz Inácio Lula da Silva, “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”, *Foreign Affairs en español*, 3 (2003), p. 187.

⁵¹ Ernesto O’Connor señala que Luiz Carlos Bresser-Pereira fue el primer autor que utilizó el concepto de *neodesarrollismo* en Brasil, como un “tercer discurso” entre el desarrollismo nacional y el neoliberalismo. Así pues, el neodesarrollismo es, según O’Connor, un conjunto de propuestas estratégicas, institucionales y de política económica a través de las cuales una nación de desarrollo intermedio como Brasil busca, a comienzos del nuevo siglo, alcanzar el estatus de país desarrollado. Véase Ernesto O’Connor, “El neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina”, *Economic Studies of International Development*, 10 (2010), pp. 55-76.

consolidado una nueva estrategia que actualiza elementos del desarrollismo en un contexto de activa globalización comercial desde Asia Pacífico: el *neodesarrollismo*.⁵² Este modelo es, pues, una suerte de combinación entre medidas económicas convencionales del neoliberalismo –como la apertura financiera y comercial y un crecimiento basado en la inversión extranjera directa– acompañadas de otras de carácter social –como la disminución de la deuda y el aumento del gasto público para paliar la desigualdad en la distribución del ingreso–.

Así, desde la perspectiva del *Operational Code Analysis*, se puede aseverar que las creencias instrumentales tanto del presidente Lula da Silva cuanto el canciller Celso Amorim se proyectaron en lo que Bresser-Pereira denominó *neodesarrollismo*; una perspectiva mucho más moderada que la expresada en la retórica del propio Lula durante su mandato como líder sindicalista. La evidencia de lo anterior es que Lula reconoció, al asumir la presidencia brasileña, que sus ideales o creencias epistemológicas eran mucho más radicales durante sus candidaturas presidenciales anteriores, y que la madurez alcanzada en doce años de competencia electoral le permitirían cumplir de manera más adecuada su mandato.⁵³ De tal suerte, Lula anunció el cumplimiento de todos los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por Brasil y, desde un enfoque menos estructuralista, concibió a la globalización como un proceso “necesario para la estabilidad y el crecimiento, capaz de brindar mejores posibilidades para los países en desarrollo”.⁵⁴ El cambio en la perspectiva de Lula da Silva está precisamente asociado con la diferencia entre

⁵² E. O’Connor, *op. cit.*, p. 56.

⁵³ Yamid Amad, Entrevista con Luiz Inácio Lula da Silva, 5 de agosto de 2011, disponible en el sitio electrónico <http://www.youtube.com/watch?v=KVIW1Qgm3BM&list=PLF8B91D13DD32E674>.

⁵⁴ Annie Mergen, “Liderazgo y poder en América Latina: las diferencias y similitudes en los liderazgos de Luiz Inácio Lula Da Silva y Hugo Chávez Frías”, *Revista de Ciencia Política*, 5 (2008), disponible en el sitio electrónico <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num5art7.php>.

creencias epistemológicas e instrumentales advertidas en el *Operational Code Analysis*, ya que independientemente de la concepción genérica que se tenga de cierto problema (creencias epistemológicas), se pueden tener otras creencias muy distintas, e incluso contrarias, en torno al medio más eficaz para resolverlo (creencias instrumentales). Así, Lula da Silva y Celso Amorim consideraron que no podían dar una vuelta de timón tan agresiva sin provocar daños políticos y económicos a Brasil y, por lo tanto, optaron por una estrategia con los mismos instrumentos neoliberales, pero con un enfoque distinto de desarrollo. Lula describe lo referido en el fragmento siguiente:

[...] Algunas decisiones de política económica volvieron a nuestro país aún más vulnerable en el plano internacional. Los últimos gobernantes juzgaron mal la situación internacional y creyeron que la subordinación de nuestra economía a los flujos del capital financiero internacional acarrearía más ventajas que dificultades. Pero no sucedió así. Hoy nos enfrentamos a la necesidad de atacar la pobreza y la miseria absoluta que afligen a decenas de millones de brasileños. El cambio de modelo económico no se puede hacer de un día para otro: tomará tiempo, sobre todo porque no queremos que vuelva la inflación, y estamos firmemente dispuestos a mantener el equilibrio fiscal –tal como lo hicieron siempre los gobiernos municipales y estatales del Partido de los Trabajadores–, a respetar los contratos y a asegurar las condiciones internas que resulten atractivas para las inversiones productivas nacionales e internacionales.[...] ⁵⁵

El cambio de enfoque es evidente en la estrategia de política exterior de Lula, *autonomía por diversificación*. La diversificación de relaciones responde a la intención de crear asociaciones económicas, comerciales y políticas con otras potencias regionales, bajo la lógica de que el establecimiento de relaciones más equitativas con estos países –a diferencia de las relaciones inequitativas y desequilibradas con grandes potencias, como Estados Unidos y la Unión Europea– produce un mayor beneficio para el desarrollo de Brasil, considerando también que la proyección económica, comercial y política de las potencias regionales es promisoría

⁵⁵ Luiz Inácio Lula da Silva, “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”, *art. cit.*, p. 185.

en el mediano plazo. Es aquí en donde se puede establecer el vínculo con el liderazgo de Brasil y las creencias, tanto epistemológicas cuanto instrumentales, de Lula en torno a este concepto.

Para Lula da Silva, todos los países quieren establecer algún tipo de liderazgo, pero éste sólo se alcanza cuando los demás países reconocen a un actor como líder. Lula reconoce que los países sudamericanos son renuentes a reconocer a Brasil como líder regional, pero también reconoce que es responsabilidad de Brasil asumir un papel propositivo y proactivo en Sudamérica –que promueva la integración equitativa, no hegemónica como en Europa–, dadas sus capacidades territoriales, poblacionales, económicas, industriales.⁵⁶ De esta manera, Lula evita utilizar la concepción hegemónica de liderazgo, y en su lugar propone un escenario entre países iguales, pero con un líder que, gracias a sus capacidades materiales, puede y debe dirigir los procesos regionales de manera benéfica. Basta citar al propio Lula da Silva para ejemplificar el argumento anterior: “yo quiero que Brasil sea el éxito de sus vecinos, si Brasil crece es importante que también crezcan Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Chile y Argentina, porque así todos crecemos y va a mejorar la vida de todos”.⁵⁷ En este sentido, Alcides Costa Vaz afirma que “Lula ha logrado, efectivamente, imprimir a la acción externa una inédita dimensión política al impulsar, sin coacciones, la disposición a ejercer un liderazgo en el continente sudamericano”.⁵⁸ Es, pues, la concepción de liderazgo de Lula da Silva compatible con la de Ikenberry en tanto es visto como el uso del poder o capacidades materiales – sin coacción– con el fin de orquestar las acciones de un grupo hacia un fin colectivo.

⁵⁶ Luiz Inácio Lula da Silva, Conferencia celebrada el 4 de abril de 2013, disponible en el sitio electrónico http://www.youtube.com/watch?v=oRta1FV3_eA.

⁵⁷ Yamid Amad, Entrevista con Luiz Inácio Lula da Silva, 5 de agosto de 2011, disponible en el sitio electrónico <http://www.youtube.com/watch?v=KVIW1Qgm3BM&list=PLF8B91D13DD32E674>.

⁵⁸ A. Costa, *op. cit.*, p. 147.

Asimismo, la categorización que hace Ikenberry de los niveles en que se manifiesta el liderazgo –estructural, institucional y situacional–⁵⁹ permite asociar las creencias de Lula con el nivel situacional –más acorde con los liderazgos personales–, en la inteligencia de que el presidente brasileño apostó a identificar ventanas de oportunidad, vías novedosas o a la reconfiguración del interés nacional, a fin de influir o modificar el sistema regional e internacional.

En suma, las creencias epistemológicas e instrumentales de Lula da Silva en torno al liderazgo se decantan por relaciones más equitativas, en las que un actor con mayor capacidad material debe tomar la iniciativa de liderazgo. Es claro que Lula conoce la predominancia de la concepción realista de liderazgo, asociada con la coerción, y es precisamente por ello que niega las pretensiones de un liderazgo hegemónico de Brasil en Sudamérica. Sin embargo, al reconocer abiertamente la superioridad de su país en la región, así como su responsabilidad de encabezar el proceso de desarrollo regional, asume el papel de líder regional en Sudamérica desde la perspectiva propuesta por autores como Ikenberry.

OPINIÓN PÚBLICA

Como ya se explicó en los capítulos previos, la opinión pública es una variable ciertamente reciente en los estudios de política exterior, más aún en el caso de los países latinoamericanos, pero también relevante sobre todo en el estudio de la política exterior de países con regímenes políticos democráticos. En Brasil, las dictaduras militares mantuvieron el poder hasta 1985, y no fue sino hasta 1990 que los brasileños pudieron elegir de manera directa al presidente de la República. Para el año 2003, cuando Lula da Silva asumió la presidencia de Brasil, el proceso democrático

⁵⁹ John Ikenberry, “The future of international leadership”, *Political Science Quarterly*, 111 (1996), pp. 385-402.

brasileño ya no era tan endeble como en la década pasada a pesar de su carácter todavía incipiente, pero la necesidad de fortalecer dicho proceso continuaba en la mente y en la retórica de los líderes políticos brasileños. Ante esta situación, el cuestionamiento de si la opinión pública influyó de alguna manera en la toma de decisiones de política exterior durante el gobierno de Lula da Silva, resulta pertinente para el presente análisis.

Amaury de Souza realizó, en 2001 y 2008, dos análisis complementarios similares al desarrollado por González, Minushkin y Shapiro, en 2004, para el caso mexicano –el primero dedicado a temas más amplios de la agenda internacional, y el segundo dedicado específicamente a la política exterior de Brasil en la región sudamericana–; sin embargo, ninguno de estos estudios consideró las preferencias y percepciones de la sociedad brasileña, enfocándose únicamente a un grupo que nombraron *comunidad brasileña de política exterior*, esto es, diversas personalidades que “participan en el proceso de toma de decisiones y contribuyen significativamente a la formación de una opinión pública respecto a las relaciones internacionales del país”.⁶⁰ Este grupo incluye miembros de los poderes ejecutivo y legislativo, grupos de interés, líderes de organizaciones no gubernamentales, académicos, periodistas y empresarios que operan en el ámbito internacional.

En el año 2010 se amplió el estudio de política exterior a la sociedad brasileña, destacando los resultados siguientes. Primero, la mayoría de los brasileños (56%) se interesa algo o mucho en las relaciones internacionales de su país, y una mayoría más amplia (69%) prefiere que Brasil tenga una posición activa en asuntos multilaterales. Segundo, la sociedad brasileña se muestra optimista respecto al ámbito internacional y regional, el crecimiento de su país en los últimos diez años, así como con la

⁶⁰ Amaury de Souza, *O Brasil na Região e no Mundo: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa*, Sao Paulo, CEBRI, 2008, p. 3.

perspectiva de crecimiento en los próximos diez años: el 53% de los brasileños cree que el mundo está mejor hoy que hace una década y 70% percibe lo mismo en la región; el 83% considera que Brasil es un país importante a nivel internacional, el 79% que es más importante que hace diez años y el 75% cree que Brasil será más importante en los próximos diez años. Tercero, el 49% de los brasileños encuestados considera que su país debería buscar ser líder regional, mientras que el 32% prefiere que Brasil coopere con los países de la región sin pretensión de liderazgo. Cuarto, los brasileños poseen una visión más global de sus prioridades regionales, ya que sus preferencias están más abiertas a otras regiones del mundo aunque con preferencia en Latinoamérica: el 24% de los entrevistados consideró que América Latina es la región a la que se debe prestar más atención, el 12% contestó que América del Norte, 11% dijo que Europa, 11% contestó que Medio Oriente, 10% Asia, 10% África y 2% dijo que Oceanía. Quinto, los brasileños (71%) evalúan positivamente las políticas públicas del gobierno brasileño, incluyendo la conducción de la política exterior (66%). Sexto, los brasileños (62%) reconocen a su país como el más influyente de la región en los últimos diez años y también auguran que mantendrá esa posición durante la próxima década (63%).

Si nos basamos en los postulados de Richard Sobel –la opinión pública no es suficiente para impulsar políticas públicas por sí sola, pero sí puede establecer límites en el proceso de toma de decisiones de política exterior–,⁶¹ las conclusiones que emanan del estudio de la opinión pública brasileña sugieren que las limitaciones que pudo imponer ésta a la política exterior del gobierno de Lula fueron mínimas, debido a que las preferencias de la sociedad brasileña son, en su mayoría, compatibles con los

⁶¹ Véase Richard Sobel, *The impact of public opinion on U.S. foreign policy since Vietnam: constraining the colossus*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 276.

objetivos y estrategia de política exterior establecidos por el gobierno. Ahora bien, no es el objetivo del presente trabajo analizar en qué medida la conformidad y compatibilidad de las preferencias de la sociedad imponen menores o mayores límites a los tomadores de decisión de política exterior, sin embargo, el alto nivel de aprobación a la gestión presidencial de Lula da Silva en términos de política exterior apuntan a que la sociedad brasileña habría impuesto límites mínimos a los tomadores de decisión, bajo la lógica de que al haber mayor conformidad de la sociedad con la conducción de la política exterior, hay menos situaciones en las que la opinión pública pueda tener razones para limitar las acciones del gobierno en esa materia.

En suma, la importancia de esta sección radica en puntualizar que hay pretensiones de liderazgo en la opinión pública brasileña –ya que ésta percibe a Brasil como el país más influyente de la región–, así como hay también voluntad de diversificar relaciones con otras regiones, aunque se exhibe mayor preferencia en la región inmediata. No se puede afirmar que la opinión pública haya influido en el proceso de toma de decisiones de política exterior, pero estas características, totalmente alineadas con los principales ejes y estrategias de política exterior de Brasil, sugieren que el gobierno de Lula da Silva no adoleció de limitaciones impuestas por la opinión pública, sino que, por el contrario, se vio favorecido por el apoyo a su política exterior.

CONCLUSIÓN

La mayoría de los autores considera que la política exterior de Lula da Silva no presentó grandes cambios respecto a la de su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, ya que fue éste quien impulsó la integración regional con los países sudamericanos. Pero también hay consenso en torno a que los cambios, más de forma que de fondo,

implementados por el presidente Lula revolucionaron la política exterior brasileña. En primer lugar, se fijó a Sudamérica como clara prioridad y se establecieron objetivos específicos para la subregión en el marco del Mercosur, lo que contribuyó a que el gobierno brasileño colocara sus temas de interés en la agenda del organismo y los transformara en compromisos. Un ejemplo de la influencia de Brasil en el seno de Mercosur es el reconocimiento de su liderazgo por parte de los países miembros del Mercosur, al ser designado portavoz de la subregión en la Ronda de Doha. En segundo lugar, Lula da Silva imprimió la perspectiva regionalista y *neodesarrollista* a la política exterior de Brasil; es decir, impulsó una estrategia basada en la idea de que el desarrollo de un país es más exitoso en la medida en que la región en la que está inserto se desarrolla.

Autores como Sylvain Turcotte y Mónica Hirst señalan que Brasil, bajo la presidencia de Lula da Silva, estuvo dispuesto a asumir nuevas responsabilidades políticas en la región con la intención de ir mucho más lejos que los anteriores gobiernos en materia de liderazgo regional, “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”.⁶² Aún más, Turcotte propone que el gobierno de Lula fue el primero en aceptar los costos del liderazgo regional, uno de los reclamos que le dirigen sus vecinos sudamericanos desde hace tiempo. Un ejemplo de este cambio de actitud, sugiere Turcotte, “se dio en las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones, cuando el Estado amazónico aceptó plazos para reducir aranceles y tarifas bastante

⁶² Sylvain Turcotte, *op. cit.*, pp. 795 s; véase también Mónica Hirst, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, 205 (2006), pp. 131 *et passim*.

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”.⁶³

Ahora bien, Brasil no tiene las capacidades materiales características de una potencia hegemónica y por lo tanto no puede incorporar a los países sudamericanos en su proyecto regional bajo coerción; así lo entendió el gobierno brasileño, en gran medida por la concepción de liderazgo que tienen sus líderes políticos. Tanto el presidente Lula como su canciller, Celso Amorim, negaron firmemente la intención brasileña de buscar el liderazgo en Sudamérica o en América Latina, debido a que la concepción tradicional de liderazgo se relaciona con la dominación y la coerción. En su lugar, los líderes brasileños propusieron una integración equitativa sudamericana en la que Brasil tiene la responsabilidad de asumir un papel propositivo y proactivo; esto es, un liderazgo desde la perspectiva gramsciana de fines comunes, enfocado en la discusión y creación de consensos. Sean Burges concluye que incluso si hubiera voluntad política para predicar una política exterior brasileña hacia Sudamérica basada en los principios de hegemonía y coerción, sería altamente cuestionable su éxito en el mediano plazo.⁶⁴

El interés brasileño por el liderazgo regional se entiende al revisar los trabajos clásicos de geopolítica brasileña, y se entiende mejor si se revisa el respaldo que encuentra en la opinión pública. Las preferencias y percepciones de los brasileños son mayoritariamente favorables para la búsqueda de liderazgo regional, pues están a favor de que Brasil busque esta posición, reconocen a su país como el más influyente

⁶³ S. Turcotte, *op. cit.*, p. 796.

⁶⁴ Sean Burges, *op. cit.*, p. 190.

de la región en los últimos diez años y también auguran el mantenimiento de la influencia brasileña durante la próxima década. Todo lo anterior, más el hecho de que la mayoría de los brasileños perciba con optimismo el futuro de la situación regional e internacional, permite que el gobierno brasileño pueda comprometer con mayor facilidad los recursos materiales requeridos en la búsqueda de el liderazgo subregional. Así pues, la opinión pública fue una aliada de la política exterior brasileña, que impulsó la apuesta de liderazgo del presidente Lula da Silva desde el ámbito interno. Fue más bien en el ámbito externo que Brasil enfrentó diversos obstáculos en la búsqueda de liderazgo en Sudamérica, como la competencia de Venezuela y la llegada de una nueva generación de líderes políticos en la región andina. No obstante, bajo el gobierno de Lula Brasil logró encabezar un proyecto regional con fines comunes, y si bien no fue reconocido abiertamente como líder por los gobiernos sudamericanos, la mayoría de las veces estos países actuaron bajo la batuta de la agenda brasileña en el marco del Mercosur.

CAPÍTULO IV

–LOS LIDERAZGOS SUBREGIONALES DE MÉXICO Y BRASIL DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA–

LIDERAZGOS SUBREGIONALES

A lo largo de los capítulos previos se analizó la política exterior subregional de México y Brasil con base en las variables establecidas en el diseño metodológico del estudio. El presente capítulo recuperará los hallazgos más significativos del análisis de cada caso y los presentará desde una perspectiva comparativa a fin de determinar qué factores explican la diferencia entre ambos liderazgos subregionales y, de manera implícita, si en realidad Brasil ejerció un liderazgo subregional más eficaz en Sudamérica que México en Centroamérica. Tal y como se revisó en el primer capítulo, los principios que rigen la política exterior de México y Brasil son similares, así como lo son las condiciones políticas, económicas y sociales de ambos países con respecto a las subregiones en las que se delimita el análisis. Ante estas similitudes cobran mayor valor los cuestionamientos en torno a la diferencia de los liderazgos subregionales y, por lo tanto, también las variables que permiten explicar esta diferencia.

En el caso de México, los países centroamericanos aceptan el liderazgo mexicano cuando éste se ubica en la posición de país de desarrollo medio y se alinea a los intereses de los primeros; en caso contrario, los países centroamericanos no suelen aceptar el liderazgo de México. En este caso, conviene explorar si México utiliza su influencia para crear consensos en torno a temas que sean primordiales para sus intereses nacionales o sólo logra una posición de liderazgo cuando sus intereses se alinean con los de los países centroamericanos. Con base en la clasificación – propuesta por Ikenberry– de los niveles en que se presenta el liderazgo, y

considerando que es el país con más activo y con más propuestas aceptadas dentro del Mecanismo de Tuxtla, México estaría logrando una posición de liderazgo en el nivel institucional; sin embargo, si tomamos en consideración las dos dimensiones del liderazgo –poder y propósito–, es posible concluir que México fue incapaz de transformar esa influencia o liderazgo institucional en consensos y acciones que contribuyeran al propósito de su política exterior. Como ya se detalló en el segundo capítulo, durante el sexenio de Fox los temas que dominaron la agenda del Mecanismo de Tuxtla fueron los de cooperación técnica, educativa y científica, que en la mayoría de los casos fueron del interés de los países centroamericanos. Así, los compromisos adquiridos por México en comercio y cooperación no fueron compensados de la misma manera en las áreas prioritarias para México –democracia, derechos humanos y migración–, salvo en el caso de la cláusula democrática que se incorporó en la Cumbre Extraordinaria de 2001.

En el caso brasileño, la diplomacia logró construir consensos, proponer iniciativas y difundir sus ideas entre los países sudamericanos durante la administración de Lula da Silva. A pesar de que la estrategia del Itamaraty consistió en negar la pretensión del liderazgo regional –al menos desde la perspectiva hegemónica del realismo tradicional–, Brasil logró que en el seno del Mercosur se adquirieran más compromisos afines a su propósito de política exterior. Si bien se puede argüir que el Mercosur cuenta con una estructura más sólida que el Mecanismo de Tuxtla –con diversos órganos normativos y consultivos– que permitiría una predominancia de los compromisos sobre los pronunciamientos, es pertinente señalar que el fortalecimiento de este mecanismo regional ha sido, precisamente, uno de los objetivos centrales de la política exterior de Brasil. Por ello, se concluye que el gobierno de Lula da Silva estableció un liderazgo más eficaz no sólo en el plano

institucional, sino más allá de la capacidad material de poder y del conjunto de regímenes internacionales, es decir, en el plano situacional. Ikenberry vincula el plano situacional con el liderazgo personal, que es capaz de distinguir nuevas ventanas de oportunidad, una manera nueva de definir el interés nacional y, por ende, transformar las relaciones existentes.¹ Lula da Silva reconoció al ámbito regional como el idóneo para alcanzar los objetivos políticos de su gobierno mediante una visión no hegemónica de liderazgo, que se fundamentara en intereses comunes de los países sudamericanos, aunque de mayor prioridad para el gobierno brasileño.

Como resultado del análisis de las variables de interés destacan cinco diferencias fundamentales que, de acuerdo con el modelo metodológico empleado, explican el liderazgo subregional más eficaz de Brasil en Sudamérica que el de México en Centroamérica. Primero, la claridad de los objetivos en la política exterior subregional y la eficacia en el cumplimiento de éstos; segundo, la adaptabilidad de la política exterior en los planos internacional y subregional; tercero, las condiciones geopolíticas y la relación con Estados Unidos; cuarto, las creencias epistemológicas e instrumentales en torno al liderazgo; quinto, los límites que impone la opinión pública en el proceso de toma de decisiones. A continuación se explicará detalladamente cada una de las diferencias citadas y su impacto en la variación de la variable dependiente.

ESPECIFICIDAD Y GENERALIDAD EN LOS OBJETIVOS

La claridad en el planteamiento de objetivos y la eficacia en el cumplimiento de éstos –dos de los cinco elementos que según Smith determinan si una política exterior es balanceada o no– se estudiaron en el marco de los mecanismos y organismos multilaterales más importantes para cada país. Esto, debido a que tanto México cuanto

¹ John Ikenberry, “The future of international leadership”, *Political Science Quarterly*, 111 (1996), p. 395.

Brasil otorgaron especial importancia a estas figuras multilaterales en su política exterior subregional; así, se tomaron el Mecanismo de Tuxtla para el caso mexicano y el Mercosur para el brasileño. De este análisis se desprenden dos conclusiones centrales. En primer lugar, Brasil planteó con claridad y especificidad sus objetivos en Sudamérica, mientras que México planteó de manera genérica y con poca claridad sus objetivos en Centroamérica. En segundo lugar, y como resultado de la situación anterior, México no logró concretar compromisos afines a su intereses dentro del Mecanismo de Tuxtla y, en su mayoría, los puntos de acuerdo de interés mexicano se quedaron en simples pronunciamientos; por su parte, Brasil logró concretar un mayor número de compromisos dentro del Mercosur, además de que los países sudamericanos reconocieron su liderazgo en algunos foros internacionales en los que representó a la subregión.

En el caso brasileño, Sudamérica fue la prioridad de la política exterior de Lula da Silva, y el Mercosur el medio por el cual alcanzar los objetivos planteados; incluso, dada la importancia de la subregión, el gobierno brasileño fijó una serie de objetivos específicos para el Mercosur destinados a combatir la pobreza en la subregión y crear posiciones conjuntas de cara a foros internacionales. En un tenor distinto, el gobierno mexicano no distinguió a Centroamérica como una de sus zonas prioritarias, sino a América Latina como un todo; aun así, dentro de sus objetivos estratégicos de política exterior, no dedicó ninguno específico para la región latinoamericana. El gobierno de Vicente Fox designó al PPP como eje rector de su política exterior hacia Centroamérica, pero como el propio ex canciller reconoció: “*se creó el Plan Puebla Panamá, pero no hubo una política para el Plan Puebla Panamá*”.²

² Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

Hay también una diferencia evidente en la prioridad que cada uno de los países otorgó a la subregión analizada. México destinó la mayoría de su atención y trabajo diplomático a la relación con Estados Unidos, en particular a la negociación migratoria con el vecino del norte. Como parte de su estrategia *autonomía por diversificación*, Brasil apuntó a establecer relaciones sólidas con otras regiones del mundo que exhibieran características similares a las de Sudamérica en términos de desarrollo económico; no obstante, Sudamérica fue la prioridad indiscutible para la política exterior brasileña, incluso considerada necesaria para la consecución de sus objetivos extrarregionales. Sin duda, la prioridad de Sudamérica en la política exterior de Brasil motivó la claridad en el planteamiento de los objetivos subregionales, pero sería erróneo sugerir una relación causal entre prioridad regional y claridad de los objetivos. No es necesario que un actor o región sea prioritario para que un Estado formule una serie de objetivos claros en torno a ese actor o región y, en consecuencia, la falta de claridad en los objetivos subregionales de México no debe justificarse por el lugar que ocupe Centroamérica en las prioridades de la política exterior mexicana. Retomando a Michael Smith, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de política exterior se ve afectada por la claridad con que se plantearon.³ En ese orden, la poca claridad en el caso mexicano explicaría, por un lado, la menor eficacia en el cumplimiento de sus objetivos dentro del Mecanismo de Tuxtla; por otro lado, la claridad con que se plantearon los objetivos subregionales en Brasil explicaría la mayor eficacia en el cumplimiento de sus objetivos dentro del Mercosur.

³ Michael Smith, "Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance" en Michael Clarke y Brian White (coords.), *Understanding foreign policy*, Aldershot, Elgar Publishing, 1989, pp. 185-215.

ADAPTABILIDAD Y RIGIDEZ DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La adaptabilidad, sugiere Smith, es otro elemento importante para determinar si la política exterior de un Estado es balanceada o no. El autor destaca la importancia de que una política exterior carezca de rigidez, aun cuando sea clara, coherente y esté diseñada a largo plazo.⁴ Ahora bien, respecto a los dos casos estudiados, es claro que las estrategias de política exterior de México y Brasil son contrastantes en términos de adaptabilidad y rigidez. Por un lado, los atentados del año 2001 en Nueva York desplazaron a segundo término la negociación migratoria entre México y Estados Unidos y, con ello, se terminaron las posibilidades de concretar la principal apuesta del gobierno foxista en política exterior. Como se señaló previamente, el canciller que en ese momento dirigía la Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, afirmó que después del 11 de septiembre de 2001 la política exterior de México no tenía muchas opciones de reorientarse hacia otros proyectos de política exterior, dado que la relación bilateral con Estados Unidos no podía ser sustituida en importancia y beneficios por cualquier otra que pudiera establecer México. Esta situación expone la rigidez con que se manejó la política exterior de México, al no tener capacidad de reacción o de innovación ante un cambio abrupto en las condiciones del sistema internacional. La política exterior de México careció de adaptabilidad porque no creó proyectos o estrategias alternativas que le presentaran opciones viables ante cambios significativos como el ocurrido en 2001; en vez de ello, México optó por una estrategia ambiciosa, pero rígida y arriesgada a la vez.

Por otro lado, el gobierno de Lula da Silva mostró capacidad de adaptación al conciliar sus objetivos regionales y globales, asumiendo costos económicos en la promoción del desarrollo de los países más pobres de Sudamérica y, al mismo tiempo,

⁴ *Loc. cit.*

mostrándose renuente a delegar autoridad en organizaciones supranacionales que le dificultarían cumplir con sus objetivos de posicionamiento global. La proyección de la política exterior brasileña en diversos foros internacionales utilizó constantemente el concepto de *socio estratégico*; de tal suerte, algunas relaciones extrarregionales también fueron catalogadas como prioritarias al concederles la categoría estratégica. El anterior ejemplo denota que sin optar por rupturas o grandes innovaciones, las prioridades, instrumentos y objetivos de política exterior se examinaron y reorganizaron de manera que se pudieran adaptar a los diferentes escenarios en los que actuó Brasil.

En suma, la política exterior subregional de Brasil mostró mayor capacidad de adaptabilidad debido al pragmatismo en sus acciones, que le permitió conciliar sus objetivos regionales e internacionales y adaptar su política exterior a los distintos entornos en los que se desarrolló. La política exterior mexicana exhibió rigidez en tanto que no pudo adaptarse a los cambios que se presentaron en el sistema internacional, en gran medida porque el gobierno de Vicente Fox concentró la mayoría de sus esfuerzos políticos-diplomáticos en la relación con Estados Unidos, lo cual se explicará detalladamente en el siguiente apartado.

AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA DE ESTADOS UNIDOS

Las condiciones geopolíticas en las que actuaron los gobiernos de Fox y Lula da Silva son distintas –a pesar de tener un factor común, Estados Unidos– y de tal importancia para la política exterior de ambos países, que ciertamente influyeron en la posibilidad de establecer un liderazgo subregional tanto de México cuanto de Brasil. La vecindad de México con el país más poderoso del sistema internacional, históricamente ha condicionado la política exterior mexicana, y la administración de Vicente Fox no fue

la excepción. Mario Ojeda sugiere que México ha gozado de mayor o menor capacidad de negociación ante Estados Unidos según las condiciones internacionales, a saber, ésta ha aumentado en situaciones de crisis políticas internacionales y disminuido en periodos de estabilidad política mundial. Sin embargo, esta fórmula se vislumbra incompatible con el contexto político del gobierno de Fox, dado que el mandatario mexicano contaba con la afinidad del gobierno estadounidense y, en especial, del presidente George W. Bush.

La “relación especial” entre los presidentes mexicano y estadounidense dotó a Vicente Fox de capacidad de negociación hasta los atentados de septiembre de 2001, cuando la atención de Estados Unidos se centró en el combate al terrorismo. Pero, ¿hasta qué punto pudo el gobierno de Fox perseguir una política exterior más influyente en Centroamérica? El hecho de que México, con la llegada de Fox a la presidencia, haya incrementado su capacidad de negociación ante Estados Unidos, no implica que este último renunciara a sus intereses en Centroamérica. Por el contrario, la región centroamericana es contemplada por Washington en su primer círculo de influencia geopolítica,⁵ lo que restringe las opciones de México en la región. Según Jorge G. Castañeda, Estados Unidos estaría dispuesto a permitir que México facilitara el tránsito de la información entre aquel país y la región centroamericana, pero sin la intención de otorgar al gobierno mexicano alguna posición de mediación más formal.

Las restricciones que impone esta vecindad se refuerzan mediante la concentración de las relaciones exteriores de México con el vecino del norte, ya que produce una relación de dependencia –principalmente en el ámbito financiero, pero

⁵ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Política de los EUA en Centroamérica: preguntas y respuestas*, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, p. 1.

también en otros ámbitos como el político—,⁶ que evidentemente debilita la capacidad negociadora del gobierno mexicano frente a Estados Unidos. Diferentes presidentes mexicanos, desde Luis Echeverría, han buscado diversificar las relaciones exteriores de México, pero muchas veces de manera rudimentaria, sin sustancia y objetivos claramente delimitados. Ana Covarrubias afirma que no se debe confundir la diversificación de las relaciones con el equilibrio de la relación México-Estados Unidos, ya que “dada la complejidad de la relación bilateral y la importancia comercial de Estados Unidos para México, no es posible encontrar equilibrio en ningún otro lugar. Lo que se puede hacer, y lo han hecho los gobiernos mexicanos, es diversificar sin el propósito de equilibrar”.⁷ Ante esta circunstancia, es factible concluir que la vecindad de México con Estados Unidos y la asimetría de la relación bilateral, la percepción de este país hegemónico en torno a su zona inmediata de influencia geopolítica, así como la excesiva concentración —y consecuente dependencia— de las relaciones mexicanas con su vecino del norte, representan una limitación mayor para la política exterior de México, sobre todo, para el establecimiento de un liderazgo sólido en la región centroamericana.

Igual que en el caso mexicano, Estados Unidos ha sido pieza clave en los estudios brasileños de política exterior y relaciones internacionales. A lo largo del siglo pasado, las opciones de política exterior brasileñas fueron limitadas constantemente por el intervencionismo estadounidense en Sudamérica, aunque no

⁶ Autores como Rosario Green han expuesto la gravedad de la dependencia de México frente a Estados Unidos —principalmente desde la perspectiva financiera—, debido a factores como la concentración excesiva del comercio exterior mexicano en Estados Unidos, así como la contratación de deuda externa con entidades oficiales y privadas norteamericanas. Para mayor detalle sobre este tema, véase Rosario Green, “La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, 19 (1978), pp. 342-362.

⁷ Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica*, en Blanca Torres (coord. gral.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 186 s.

con la misma intensidad que en el caso mexicano. Inicialmente, Brasil estrechó relaciones con Estados Unidos bajo la creencia de que al profundizar las relaciones con éste reforzaría la posición de Brasil en la región sudamericana y, al mismo tiempo, crearía un balance de poder frente a su vecino más poderoso, Argentina. No obstante, el gobierno brasileño promovió desde 1961 la “política exterior independiente”, que si bien en su origen no implicó un cambio radical de la asociación estrecha con Estados Unidos, sentó las bases de esfuerzos posteriores destinados a reducir la dependencia de Brasil. La política exterior de Lula, *autonomía por diversificación*, fue uno de estos esfuerzos por reducir la dependencia frente a los Estados Unidos mediante el fortalecimiento regional de Sudamérica y la diversificación de las relaciones políticas y económicas con otras regiones –Asia, Medio Oriente y África– que crecen económica y demográficamente a un ritmo sobresaliente.

Sería desacertado sugerir que Estados Unidos no impuso restricciones a la política exterior brasileña en Sudamérica durante el gobierno de Lula. Incluso ahora es palpable la gran influencia que conserva el país norteamericano en algunos países sudamericanos, como Colombia y Chile. Empero, dentro del ejercicio comparativo entre Brasil y México, es indiscutible que el país amazónico sufre de menos restricciones por parte de Estados Unidos, tanto en su política exterior cuanto en su búsqueda de liderazgo subregional. En materia comercial y financiera, China desplazó a Estados Unidos como el principal socio comercial de Brasil al final del periodo de Lula; en términos migratorios, la población brasileña migrante en el país del norte es mínima –aproximadamente el 0.2 por ciento de la población en 2005–⁸ comparada con

⁸ Según datos de U.S. Bureau of Labor Statistics, CPS March Supplement, 1994-2011.

la mexicana –aproximadamente el 10 por ciento de la población en 2005–.⁹ Asimismo, los países sudamericanos no son tan dependientes de Estados Unidos como los centroamericanos, lo cual se exhibe en los ámbitos comerciales, migratorios y de cooperación internacional. Si bien la relación Brasil-Estados Unidos también es asimétrica, la dependencia brasileña del país hegemónico no es remotamente comparable con la de México. Los límites que la potencia mundial puede imponer en la política exterior de México no son tan evidentes e influyentes para el caso brasileño; por ello, la estrategia *autonomía por diversificación*, lanzada por Lula da Silva, tuvo mejores resultados respecto al equilibrio de la relación con Estados Unidos.

La complejidad de la subregión sudamericana es la principal condición geopolítica que actúa como fuerza opositora del liderazgo subregional de Brasil. Retomando la definición de complejidad propuesta por Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann –en la que el tamaño y polarización política de una región determinan la complejidad de la misma–,¹⁰ las diferencias considerables entre los proyectos de integración regional representan un obstáculo para la política exterior brasileña. El proyecto regional de Hugo Chávez dividió las alianzas políticas, complicando el proceso de integración regional propuesto en Mercosur y comandado por Brasil, mientras que otros países como Argentina y Chile no se mostraron tan convencidos de apostar por uno u otro proyecto. No se puede hablar de una polarización política radical en Sudamérica, pero la diversidad y diferencia entre los proyectos regionales sin duda restringieron la capacidad de cualquier país sudamericano en aras de establecer un liderazgo regional. En el caso del liderazgo

⁹ Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹⁰ Maurice East, Stephen Salmore y Charles Hermann (coords.), *Why nations act? Theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*, Londres, SAGE, 1978, pp. 234.

subregional de México, ningún país centroamericano mostró capacidades o intención real de liderazgo en la zona; no por ello se puede hablar de homogeneidad regional en Centroamérica, al contrario, es una región heterogénea pero no tan compleja de acuerdo con la definición de East y Hermann. Su tamaño es pequeño y, más importante, la polarización política no fue un problema durante el sexenio de Fox.

En conclusión, tanto México cuanto Brasil vieron limitadas sus opciones de liderazgo por la configuración geopolítica de la subregión respectiva; México lidió con las dificultades que implica ser vecino de la potencia hegemónica, mientras que Brasil lidió con la polarización política causada por la coexistencia de distintos proyectos regionales. Aun así, desde la perspectiva geopolítica, México estuvo mucho más limitado que Brasil en términos de liderazgo subregional debido a la gran dependencia y asimetría en la relación con Estados Unidos, quien contempla a Centroamérica dentro de su zona inmediata de influencia. Brasil, por su parte, se enfrentó a la disputa del liderazgo subregional y a la desconfianza histórica de su vecino, Argentina, y a la de los Estados cercanos a Estados Unidos como Colombia. Covarrubias afirma acertadamente que la diversificación de relaciones fracasará mientras los gobiernos mexicanos la busquen con la intención de equilibrar la relación con Estados Unidos,¹¹ pero esto en gran medida obedece a la alta dependencia frente al país del norte. Incluso con la complicación de actuar en una subregión más compleja, las limitaciones geopolíticas para Brasil son ciertamente menos desfavorables para el establecimiento de un liderazgo subregional.

LIDERAZGO HEGEMÓNICO Y LIDERAZGO DE FINES COMUNES

En el capítulo inicial del presente estudio se fijó una posición en torno a la definición

¹¹ A. Covarrubias, *op. cit.*, p. 186.

conceptual de liderazgo. Después de revisar la concepción realista basada en el poder hegemónico y la coerción, se optó por una definición más amplia que distingue entre distintos tipos de liderazgo. La definición de Ikenberry incorpora un término esencial, ausente en las definiciones realistas: el fin colectivo.¹² Para el autor, el poder se utiliza con el fin de dirigir las acciones de un grupo hacia un fin colectivo; es decir, para que un actor pueda establecer algún tipo de liderazgo es necesario que éste incorpore los intereses de los miembros del grupo en su proyecto. Así, se reemplaza la perspectiva hegemónica de la coerción por una perspectiva de integración con fines comunes, aunque no por ello se sugiere que el líder deberá renunciar a sus intereses particulares. Más bien, el líder se rige por la máxima de que el liderazgo más efectivo es el que está sustentado en el convencimiento de los dirigidos y no el que se mantiene por las capacidades hegemónicas del líder.¹³

La diferencias entre las nociones de liderazgo no sólo se exteriorizan en el nivel teórico, sino también en el nivel epistemológico de las creencias de los líderes políticos mexicanos y brasileños al frente de la política exterior de su país. En México, el estilo personal de gobernar del presidente Vicente Fox permitió que su canciller, Jorge G. Castañeda, gozara de amplias facultades en el diseño e implementación de la política exterior. Según el propio Castañeda, el presidente Fox creía en la validez de un modelo de liderazgo fundado en el convencimiento personal de los seguidores, por lo que era muy influyente en el establecimiento de metas, mientras que delegaba prácticamente la totalidad del mando respecto a los medios para alcanzarlas.¹⁴ En términos del *Operational Code Analysis* es posible sugerir que la política exterior de México respondió a las creencias epistemológicas del

¹² Véase J. Ikenberry, *op. cit.*, pp. 385-402.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Véase Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *La diferencia: radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, pp. 389.

presidente, por un lado, y a las creencias instrumentales del canciller, por el otro. Por ello, aun cuando Fox no tenía una visión hegemónica del liderazgo, Castañeda condujo la política exterior mexicana con una perspectiva distinta, bajo la creencia de que sólo las grandes potencias mundiales pueden alcanzar una posición de liderazgo.

El caso brasileño fue distinto en dos factores: primero, las creencias epistemológicas e instrumentales del presidente Lula da Silva y su canciller Celso Amorim eran compatibles en su percepción del liderazgo; y segundo, ambos líderes políticos reconocieron la diferencia entre liderazgo hegemónico y liderazgo con fin común. De tal suerte, negaron constantemente las aspiraciones brasileñas de instaurar algún liderazgo hegemónico en Sudamérica y al mismo tiempo reconocieron que los países sudamericanos son renuentes a reconocer a Brasil como líder regional, pero también que es responsabilidad de Brasil asumir un papel propositivo y proactivo en Sudamérica dadas sus capacidades territoriales, poblacionales, económicas e industriales. Así, Lula y Amorim declararon su intención de establecer un liderazgo promotor de la integración equitativa, no hegemónica.

Además de estos dos factores, se halló que Brasil fue favorecido por el liderazgo situacional –relacionado más con las características personales de los líderes, según Ikenberry¹⁵ del presidente Lula. Lula da Silva recurrió asiduamente a la diplomacia presidencial para tratar temas políticamente sensibles, mientras que dejaba al Itamaraty los temas estrictamente diplomáticos con la intención de no desgastar políticamente a la instancia gubernamental. La iniciativa y visibilidad internacional de Lula, que sin duda reforzaron la imagen de líder que Brasil intentó proyectar al exterior, contrastan con la menor presencia e iniciativa de Vicente Fox. En los dos capítulos previos se explicó cómo ambos presidentes asumieron el

¹⁵ J. Ikenberry, *op. cit.*, pp. 395 *et passim*.

gobierno de sus respectivos países con gran expectativa internacional; Fox por la histórica transición democrática que representó su victoria electoral en México y Lula por el cambio importante que prometía el gobierno de un obrero sindicalista con retórica socialista. A pesar de la expectativa inicial, el liderazgo presidencial que desarrolló cada uno fue muy distinto; Fox se hizo más visible por sus errores diplomáticos, mientras que Lula se presentó internacionalmente como el líder de un movimiento nuevo —el *neodesarrollismo*— entre los países en vías de desarrollo, similar a lo que alguna vez propuso el ex presidente mexicano Luis Echeverría con el *tercermundismo*.

Es preciso concluir que, además de los contrastes señalados a lo largo de esta sección, la diferencia en la concepción del liderazgo entre líderes políticos mexicanos y brasileños influyó en la búsqueda de esta posición a nivel subregional. En primer lugar, la percepción de un liderazgo de fin común, no hegemónico, permitió a Brasil lidiar con la desconfianza natural que produce a los países sudamericanos un proyecto de liderazgo hegemónico brasileño. En segundo lugar, la percepción hegemónica de liderazgo mostrada por el canciller Castañeda limitó, desde la concepción misma de la política exterior, el establecimiento del liderazgo mexicano en Centroamérica, dejando esa función a la potencia mundial, Estados Unidos.

LIMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

La opinión pública es una variable relativamente nueva en el estudio de la política exterior, pero no por ello deja de ser pertinente, sobre todo cuando se analizan dos países democráticos con presidentes que, al menos en la retórica oficial, concedieron gran valor a las preferencias de los ciudadanos. Una de las mayores dificultades de estudiar la opinión pública es que para algunos autores ésta pierde validez al no ser

considerada por los tomadores de decisiones al momento de realizar sus funciones. El consenso Almond-Lippmann –nombrado así por las aportaciones de Gabriel Almond y Walter Lippmann– señala que la opinión pública tiene un impacto muy limitado en la política exterior debido a dos factores: la volatilidad de ésta y la escasez de estructura y coherencia en las actitudes públicas, que incluso pueden ser definidas como “no actitudes”.¹⁶ Sin embargo, diversos autores han cuestionado la validez del consenso Almond-Lippmann; Ole Holsti y Richard Sobel en el caso estadounidense, Jorge Schiavon y Guadalupe González en el caso mexicano, y Amaury de Souza en el caso brasileño.¹⁷ Tras los estudios de opinión pública y política exterior realizados en México y Brasil, Schiavon, González y de Souza encontraron que la opinión pública no es volátil como lo sugieren Almond y Lippmann, sino que se puede mostrar constante en el tiempo. Por su parte, Richard Sobel admite que la opinión pública no es suficientemente influyente para impulsar políticas públicas por sí sola, pero propone que sí puede establecer límites en el proceso de toma de decisiones de política exterior; es decir, limitar la toma de decisiones mediante la aprobación o desaprobación de cierta política exterior.¹⁸

Después de analizar los casos mexicano y brasileño, no hay evidencia suficiente para afirmar que la opinión pública haya influido de manera significativa en el diseño y formulación de la política exterior de Vicente Fox y Lula da Silva; no

¹⁶ Ole Holsti, “Public opinion and foreign policy: challenges to the Almond-Lippmann Consensus”, *International Studies Quarterly*, 36 (1992), p. 442.

¹⁷ Para el caso estadounidense, véanse Ole Holsti, *Public opinion and American foreign policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004, pp. 378; y Richard Sobel, *The impact of public opinion on U.S. foreign policy since Vietnam: constraining the colossus*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 276. Para los casos mexicano y brasileño, véanse Guadalupe González y Susan Minushkin (eds.), *Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE, 2006, pp. 79; Jorge Schiavon, “Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo”, *Foro Internacional*, 48 (2008), pp. 35-65; y Amaury de Souza, *O Brasil na Região e no Mundo: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa*, Sao Paulo, CEBRI, 2008, pp. 130.

¹⁸ R. Sobel, *op. cit.*, pp. 276.

obstante, en el caso mexicano hay un evento destacado en el cual se ejemplifican los postulados de Holsti y Sobel respecto a los límites que puede imponer la opinión pública en el proceso de toma de decisiones, a saber, el voto de México dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respecto a la intervención militar en Iraq. La importancia que atribuyó el gobierno de Fox a Estados Unidos, aunada a la cercanía –que para algunos era incluso una relación de amistad– entre el presidente Fox y su homólogo estadounidense, George W. Bush, parecía vislumbrar que el apoyo mexicano dentro del Consejo de Seguridad sería a favor de la intervención militar promovida por Bush. Ante la relevancia internacional del caso, el tema cobró mucha visibilidad en medios internacionales y mexicanos, generándose una suerte de debate público que involucró a políticos, académicos, diplomáticos y otros grupos de interés. El propio canciller Castañeda reconoció la encrucijada en la que se encontró el gobierno mexicano, por un lado, siendo presionado por grupos empresariales para alinearse con Estados Unidos y, por el otro, recibiendo la presión de la oposición política y de la mayoría de la opinión pública que rechazaba la aprobación de dicha guerra.¹⁹ Al final, el presidente Fox se vio limitado por las preferencias de la opinión pública y, a pesar de que la votación nunca se efectuó, optó por no apoyar a Estados Unidos; es decir, prefirió arriesgar la relación de amistad con el vecino del norte que ir en contra de los sectores académicos, políticos y ciudadanos que manifestaron su desacuerdo con la guerra.

Ahora bien, ¿a qué se debe que la opinión pública limite las decisiones del gobierno en política exterior, como aconteció en el caso de la intervención militar en Iraq? Considerando el hallazgo de Schiavon y González, respecto a la estabilidad en las preferencias y percepciones de la opinión pública mexicana, es válido suponer que

¹⁹ Iván Rico, entrevista con Jorge G. Castañeda, 20 de marzo de 2013.

al haber una mayor diferencia entre lo que la ciudadanía prefiere y las decisiones que toma el gobierno, las limitaciones de la opinión pública son más probables. Si bien en el caso de la intervención armada en Iraq influyeron otros factores –como la gran exposición que el tema alcanzó en medios de comunicación–, parece lógico pensar que hay más probabilidad de que los ciudadanos limiten una política pública que les causa inconformidad a que lo hagan con otra que es más afín a sus preferencias.

Una vez hechas las deducciones pertinentes, es conveniente señalar el efecto limitante que tuvo la opinión pública sobre la política exterior de México y Brasil, pero sobre todo en su pretensión de liderazgo subregional. Al revisar las percepciones y preferencias de la opinión pública mexicana, se hallaron algunas características que sugieren la existencia de limitaciones al liderazgo subregional de México en Centroamérica. Por ejemplo, sólo el 22% de los mexicanos está a favor de que México sea un líder regional, mientras el 72% opina que México debe mantenerse al margen de la región latinoamericana en temas que no le atañen directamente o cooperar pero sin pretensión de liderazgo; el 73% prefiere que se limite a la defensa de los intereses económicos y de los derechos de los mexicanos en el exterior; el 36% considera que México debe prestar más atención a Norteamérica, mientras que el 29% opina que la atención mexicana debe concentrarse en América Latina, aunque consideran correcto participar como puente entre ambas regiones; los mexicanos son pesimistas con el futuro del ámbito internacional, ya que sólo el 29% cree que el mundo estará mejor en los próximos diez años, reaccionando con renuencia a una participación más activa de México fuera de los asuntos que lo afecten directamente.²⁰

En el caso brasileño las preferencias de los ciudadanos son más favorables al liderazgo de Brasil en Sudamérica. El 49% de la opinión pública brasileña considera

²⁰ Guadalupe González, y Susan Minushkin (eds.), *Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2006, pp. 79.

que su país debería buscar ser líder regional, mientras que el 32% prefiere que Brasil coopere con los países de la región sin pretensión de liderazgo; la mayoría de los brasileños (62%) reconocen a su país como el más influyente de la región en los últimos diez años y también vislumbran que mantendrá esa posición durante la próxima década (63%); el 53% percibe con optimismo la situación internacional en los próximos diez años y poseen una visión más global de sus prioridades regionales, ya que sus preferencias están más abiertas a otras regiones del mundo aunque con preferencia en Latinoamérica (24%).²¹

Desde la perspectiva de Sobel, la opinión pública mexicana sería más propensa a limitar las aspiraciones de liderazgo regional de su país debido a que la mayoría prefiere la cooperación sobre alguna posición de liderazgo. Esto, aunado a que la opinión pública está más interesada en los temas económicos y comerciales, podría implicar el rechazo de la opinión pública, sobre todo si se toma en consideración que para instaurar un liderazgo político se requiere movilizar recursos públicos. Para Brasil las limitaciones que pudiera imponer la opinión pública sobre el liderazgo subregional brasileño son menos probables, dado que la mayoría de la opinión pública exhibe la preferencia de que su país ocupe esa posición en el ámbito regional e internacional. En segundo lugar, los mexicanos no perciben a Centroamérica como región prioritaria, y concentran su interés económico y comercial en Norteamérica, a pesar de considerarse latinoamericanos. En sentido opuesto, los brasileños perciben la importancia de Norteamérica, Europa, Medio Oriente y Asia de manera equitativa, pero coinciden en que su prioridad es la región sudamericana. En tercer lugar, el pesimismo de la opinión pública mexicana en torno al ámbito internacional contrasta con el optimismo de los brasileños respecto a las oportunidades que éste presenta para

²¹ Amaury de Souza, *O Brasil na Região e no Mundo: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa*, Sao Paulo, CEBRI, 2008, pp. 130.

su país.²² Esto produce que los mexicanos sean más renuentes al involucramiento de su país en temas internacionales y prefieran que la acción internacional de México se limite a los asuntos que le afecten directamente, mientras que los brasileños perciben positivamente el aumento de la actividad internacional de Brasil, particularmente en el ámbito regional.

Si bien se recurre al enfoque contrafactual cuando se habla sobre la probabilidad de que la opinión pública haya impuesto límites a la política exterior de México o Brasil, es un hecho que tanto Vicente Fox como Lula da Silva se preocuparon por las preferencias y percepciones de la opinión pública, al menos en términos de la aprobación ciudadana a su gobierno. El caso de la intervención militar en Iraq evidenció la capacidad de la opinión pública para limitar las decisiones de política exterior. La presión que ejerció la opinión pública es totalmente comprensible si se analizan sus preferencias y percepciones; por ejemplo, la mayoría de los mexicanos rechazan la participación de México en los asuntos internacionales que no le afecten directamente, además de que también la mayoría desconfía de Estados Unidos. Al comparar las preferencias de mexicanos y brasileños se puede concluir que los últimos se inclinan por el liderazgo de su país, mientras que entre los primeros no hay una voluntad de liderazgo, y tampoco hay consenso para apoyar económicamente a Centroamérica.²³ Es cierto que estas preferencias no son suficientes para causar que México haya renunciado o renuncie a perseguir un liderazgo regional o, en caso contrario, que Brasil intente ser líder porque los brasileños así lo prefieren; sin

²² Véanse Guadalupe González, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el mundo 2010-2011, opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, México, CIDE, 2011, pp. 143; y Jorge Schiavon “Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo”, *Foro Internacional*, 48 (2008), pp. 35-65.

²³ Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, “La incidencia de la opinión pública en el la política exterior de México: teoría y realidad”, *CIDE-Documentos de Trabajo*, 197 (2010), p. 17 s.

embargo, la evidencia sugiere que México es más propenso que Brasil a encontrar límites de la ciudadanía en su deseo de implementar una política exterior más activa en términos de liderazgo.

CONCLUSIÓN

Desde el planteamiento hasta la implementación, las diferencias entre la política exterior subregional de México y Brasil son muchas y de diverso tipo. Después de examinar las variables independientes de interés, destacaron cinco factores que explican mejor la diferencia entre los liderazgos regionales de México y Brasil; esto es, los contrastes en la especificidad y generalidad en los objetivos; la adaptabilidad y rigidez de la política exterior; el grado de dependencia frente a Estados Unidos; las creencias epistemológicas e instrumentales en torno al liderazgo; y los límites que puede imponer la opinión pública. En estos cinco factores es en los que se hallaron las diferencias más contrastantes entre la política exterior de ambos países, y que de acuerdo con el marco teórico establecido explican por qué Brasil tiene mejores resultados en cuestión de liderazgo subregional.

Es, pues, sobresaliente el contraste entre la prioridad que otorga cada país a su subregión inmediata de influencia –desde la perspectiva geopolítica–, reflejada en la claridad de los objetivos hacia la subregión. Ambos gobiernos resaltan la importancia de Centroamérica y Sudamérica dentro de su política exterior, pero sólo Brasil plasma esta importancia en una política específica para la subregión. Los estudios de opinión pública sobre política exterior confirman la falta de voluntad de liderazgo regional de los mexicanos, pero ésta contrasta con las preferencias de los líderes políticos mexicanos quienes mayoritariamente perciben de manera positiva el liderazgo regional de México. Es posible que la voluntad de liderazgo esté relacionada con la

concepción del término que sus líderes políticos poseen. La diferencia en la concepción de liderazgo –hegemónico y de fines comunes– es de tal importancia que en las creencias personales de los líderes puede percibirse el liderazgo subregional como una situación ya sea factible o inviable. Finalmente, Estados Unidos es un gran freno al liderazgo de México en Centroamérica, no sólo por la vecindad geográfica sino por la alta dependencia mexicana frente a su vecino del norte; tomando en consideración que la región centroamericana forma parte del primer círculo de influencia geopolítica de Estados Unidos.

La influencia de México en Centroamérica es cada vez más disputada no sólo por la potencia hegemónica, sino por países con capacidades similares a las mexicanas –Brasil, China, Colombia, Unión Europea y Venezuela–. Ahora bien, es preciso reconocer que el liderazgo subregional de Brasil en Sudamérica tampoco está cercano a consolidarse. Es verdad que Brasil tiene mayor influencia que México en los mecanismos regionales de cooperación y que su liderazgo es reconocido por la opinión pública de varios países latinoamericanos,²⁴ pero hay todavía mucha oposición y competencia al proyecto de liderazgo brasileño en la región. Desde la perspectiva del liderazgo de fines comunes, los resultados positivos de Brasil en el seno del Mercosur (véase Capítulo III) son un paso importante en aras del liderazgo brasileño en Sudamérica; esto, reforzado con la iniciativa del presidente Lula da Silva de estrechar relaciones con otras potencias regionales, perfila muchas veces a Brasil como portavoz y líder de la subregión.

²⁴ Guadalupe González *et. al.*, *Las Américas y el mundo 2010-2011, opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, México, CIDE, 2011, p. 89 ss.

CONSIDERACIONES FINALES

Los liderazgos subregionales de México en Centroamérica y de Brasil en Sudamérica no son contundentes, y mucho menos están consolidados; sin embargo, la política exterior brasileña muestra más y mejores cualidades, que son alentadoras en torno a su deseo de establecer un liderazgo subregional en Sudamérica. Desde una perspectiva no hegemónica de liderazgo, Brasil, bajo el mandato de Luiz Inácio Lula de Silva, logró aumentar su influencia en la subregión gracias a un proyecto de política exterior de fines comunes, con objetivos claros, con voluntad presidencial duradera, con mayor autonomía frente a Estados Unidos y con el apoyo de la opinión pública. Por su parte, el gobierno de Vicente Fox no logró cambiar la tendencia que históricamente ha mostrado la política exterior mexicana hacia Centroamérica, y que ha sido bien identificada por Manuel Ángel Castillo, Monica Toussaint y Mario Vázquez Olivera, como una fluctuación –tanto en la intensidad cuanto en la modalidad– determinada por las necesidades coyunturales de los procesos que se vivían en los países de la región.¹

El análisis comparativo de la política exterior de ambos países mostró que las diferencias entre México y Brasil no son numerosas, pero sí sustanciales. La capacidad material de los dos países es equiparable respecto a la de la subregión en la que se analizó cada caso e incluso los principios que rigen su política exterior son muy similares. Así, las diferencias halladas están asociadas principalmente al diseño de la política exterior y a su implementación, pero también a las creencias y preferencias de los líderes políticos y la opinión pública. Además de la diferencia en la claridad con la que se plantearon los objetivos subregionales –específicos en Brasil y genéricos en

¹ Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez, *Centroamérica*, en Mercedes de Vega (coord. gral.), *Historia de las relaciones internacionales de México*, 1821-2010, t. 2, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, p. 259.

México—, el análisis sugiere que la política exterior brasileña fue más eficaz en el marco del Mercosur, ya que logró colocar sus temas prioritarios en la agenda del organismo y convertir los puntos de acuerdo en compromisos entre las partes. Las creencias personales de los líderes políticos en torno al liderazgo resultaron una diferencia muy importante para el análisis; en el caso brasileño éstas permitieron concebir al liderazgo subregional como una posición alcanzable, mientras que en el caso mexicano se asumió que sólo las grandes potencias como Estados Unidos son capaces de establecer algún tipo de liderazgo, por lo cual México sería incapaz de alcanzar alguna posición de liderazgo en Centroamérica. Por último, las preferencias de la opinión pública mexicana respecto a la política exterior² no favorecieron al liderazgo subregional, debido a que la mayoría prefiere que México no busque esa posición y se limite a la promoción económica y comercial del país. Esta fue una limitación que no enfrentó el gobierno de Lula da Silva, dado que la opinión pública brasileña es mayoritariamente proclive a que su país sea el líder regional en Sudamérica, además de ser muy optimistas con el creciente involucramiento de Brasil en actividades internacionales de diversa índole.

Hay dos preguntas centrales que se derivan para el análisis del caso mexicano: ¿cuáles son los intereses estratégicos de México en Centroamérica, más allá del discurso oficial? y ¿con qué finalidad desea México aumentar su influencia en la subregión? La respuesta de ambas preguntas está estrechamente relacionada con la indefinición en la política exterior mexicana hacia la región. Mucho se habló del activismo en la política exterior de México durante las crisis políticas y conflictos

² Tal y como se expuso en los capítulos previos, el presente estudio se suscribe a la propuesta de Richard Sobel en torno a la improbabilidad de que la opinión pública por sí sola pueda impulsar cualquier tipo de política pública; sin embargo, el autor afirma que se ha demostrado la capacidad de limitación que posee la opinión pública en el proceso de toma de decisiones. Véase Richard Sobel, *The impact of public opinion on U.S. foreign policy since Vietnam: constraining the colossus*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 276.

armados que aquejaron a los países centroamericanos durante las últimas tres décadas del siglo pasado, pero esa situación es en realidad una prueba más de que México reacciona mucho más de lo que propone en Centroamérica. En cambio, la política exterior de Brasil reconoció la importancia geopolítica de Sudamérica y, en consecuencia, diseñó objetivos claros y específicos para la región en el marco del Mercosur. El gobierno de Lula da Silva actuó bajo la consideración de que su país podría fortalecer su posición internacional mediante el incremento de su influencia subregional, esto es, aumentar la influencia de Brasil en el ámbito internacional gracias a que su liderazgo dentro del Mercosur le permitiría, entre otras cuestiones, crear posiciones conjuntas dentro de los organismos internacionales o frente a situaciones específicas.³

Guadalupe González acierta al distinguir inconsistencia en el nivel de atención que históricamente ha prestado México a Centroamérica –y, en general, a toda Latinoamérica–, así como la ausencia de una voluntad explícita y sostenida de proyección de poder en la región.⁴ La atención de México en la subregión ha variado dependiendo de la coyuntura política y del impacto real o simbólico en la vida política o económica de México, lo que puede explicar, más nunca justificar, la falta de claridad y eficacia en su política exterior hacia Centroamérica. La misma autora

³ Autores como Christian Wagner advierten que en el caso brasileño los beneficios políticos que ofrece la arquitectura regional parecen ser mucho más importantes que los económicos. La cooperación económica de Brasil en la región no tiene grandes repercusiones en su desarrollo interno; sin embargo, para sus ambiciones de potencia emergente, la arquitectura regional puede contribuir a fortalecer su liderazgo internacional. Véase Christian Wagner, “Las potencias emergentes en la arquitectura regional”, trad. Rafael Segovia, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 94 (2012), pp. 117-138.

⁴ Guadalupe González, “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera, *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, pp. 470 ss.

coincide con Peter Hakim y Arturo Sotomayor,⁵ al señalar que Brasil y México han optado por estrategias de política exterior muy distintas: “mientras que Brasil ha desarrollado una clara inserción latinoamericana, tanto política como económica, México ha seguido una forma de inserción dual hacia el norte y el sur del hemisferio”.⁶ Los resultados más alentadores de la política exterior subregional brasileña, no son evidencia suficiente para afirmar que su estrategia sea mejor que la mexicana; más bien, cada estrategia responde a diversos factores estructurales y coyunturales. El problema principal es, pues, que México no ha planteado con claridad sus objetivos de política exterior hacia Centroamérica, muy probablemente por desconocimiento o falta de interés de los beneficios que podría ofrecer la región e, incluso, de las probables consecuencias negativas de no prestar atención a la región fronteriza.

Marco Alcázar afirma que “así fuera por una estrecha visión económica, tendríamos que considerar que tenemos al lado un mercado potencial ante el cual no hemos sabido actuar con determinación, mientras otros países comienzan a enfocar sus baterías hacia él”.⁷ Pero tales beneficios y consecuencias no se limitan a los ámbitos económico y comercial, sino que las dinámicas de los procesos de globalización han permitido que problemas de gran interés para los gobiernos mexicano y centroamericanos –seguridad pública, crimen organizado, narcotráfico, migración, entre otros– confluyan en el espacio que ocupan ambos. Las conclusiones de esta investigación son totalmente compatibles con las consideraciones de Alcázar respecto

⁵ Véanse G. González, *op. cit.*, pp. 463-508; Peter Hakim, “Two ways to go global”, *Foreign Affairs*, 81 (2002), pp. 148-162; y Arturo Sotomayor, *Latin America's middle powers in the United Nations: Brazil and Mexico in comparative perspective*, México, CIDE-Documentos de trabajo, 2006, pp. 38.

⁶ G. González, *op. cit.*, p. 479.

⁷ Marco Alcázar, “México y Centroamérica: la difícil confluencia”, en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México, urgencia de una mirada nueva*, México, Siglo XXI, 2011, p. 77.

a que es necesario visualizar la relación México-Centroamérica bajo la doble óptica del desarrollo económico y la seguridad, que contribuya a la consolidación de una región estable en términos de seguridad y migración, mientras que fortalezca un mercado significativo para los intereses económicos de México.⁸ La revaloración de la importancia estratégica y política de Centroamérica, dice Alcázar, requiere “asumir que el desarrollo económico y la estabilidad política y social de las naciones del istmo constituyen un ingrediente indispensable para nuestra propia estabilidad. (...) La respuesta a dicha revaloración tendría que ser un decidido compromiso de recursos financieros y técnicos, para obtener resultados más allá de los amables discursos entre mandatarios”.⁹

Si bien las tendencias identificadas en los factores geopolíticos –la dependencia frente a Estados Unidos, aunada a la dificultad de que éste perciba a Centroamérica dentro de su zona geopolítica de influencia natural– lucen difíciles de revertir, al menos en el corto plazo, también hay situaciones estructurales que México puede aprovechar en aras de aumentar su influencia regional. Un ejemplo es su posición geográfica, entre Estados Unidos y Centroamérica, la cual permitiría a México actuar como mediador o como portavoz de los países centroamericanos, lo que sin duda fortalecería su posición frente a Washington. A diferencia de Brasil, quien ha impulsado una estrategia de liderazgo en Sudamérica y en África mediante la Cooperación Sur-Sur, los gobiernos mexicanos pocas veces han aprovechado sus ventajas geopolíticas¹⁰ y, por el contrario, han caído en el juego determinista absurdo de la dependencia frente a Estados Unidos.

⁸ *Ibid.*, p. 102.

⁹ *Ibid.*, p. 103.

¹⁰ Quizá el caso más notable en contra de esta tendencia fue cuando el segundo canciller de Vicente Fox, Luis Ernesto Derbez, se acercó a los países centroamericanos para fortalecer la posición de México en contra de las leyes impulsadas por algunos estados de Estados Unidos, que buscaban criminalizar a los migrantes.

En la medida que los gobiernos mexicanos permanezcan en la indefinición respecto a los objetivos de política exterior ajenos a la relación bilateral con Estados Unidos, la idea determinista de la dependencia frente al vecino del norte seguirá arraigándose en las creencias personales de los líderes políticos y, sobre todo, en el imaginario colectivo. Aún más, mientras prevalezca la concepción hegemónica de liderazgo entre gobernantes y opinión pública, el liderazgo subregional de México en Centroamérica continuará limitado a la retórica oficial de presidentes y cancilleres. Bien concluyen Guadalupe González y Olga Pellicer que “los países exitosos en términos de crecimiento económico y estabilidad política miran con atención, invierten y cuidan el vecindario geopolítico en el que se ubican”.¹¹ Si en realidad los gobernantes mexicanos desean llevar a la praxis los ejes de política exterior establecidos cada seis años en el Plan Nacional de Desarrollo –incrementar la presencia global y consolidarse como potencia emergente–, deberán de prestar atención a lo que sucede con actores y regiones cercanas como Centroamérica; no tan sólo eso, sino que deberán plantear con claridad qué es lo que les interesa, para qué les interesa y cómo lo planean conseguir.

¹¹ Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México, urgencia de una mirada nueva*, México, Siglo XXI, 2011, p. 15.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Rubén y Jorge G. Castañeda, *La diferencia: radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, pp. 389.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, “Las estrellas se alinean para México”, México, *Milenio*, 19 de junio de 2012.
- ALCÁZAR, Marco, “México y Centroamérica: la difícil confluencia”, en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México, urgencia de una mirada nueva*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 76-107.
- y Laura Mora Barreto, “El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 61 (2000), pp. 268-283.
- ALTEMANI, Henrique, *Política externa brasileira*, Sao Paulo, Saraiva, 2005, pp. 291.
- y Antônio Carlos (coords.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, Sao Paulo, Saraiva, 2006, pp. 356.
- BALDWIN, David, *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1994, pp. 377.
- , “Power analysis and world politics: new trends versus old tendencies”, *World Politics*, 31 (1979), pp. 161-194.
- BERNAL, Raúl, “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña”, *Lateinamerika Analyzen*, GIGA-Hamburg, 13 (2006), pp. 69-94.
- BERENSKOETTER, Felix y Michael Williams (eds.), *Power in world politics*, Nueva York, Routledge, 2007, pp. 316.
- BUCHENAU, Jürgen, *In the shadow of the giant: the making of Mexico's Central America policy, 1876-1930*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1996, pp. 287.

- BUENO, Clodoaldo, “O barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul”, en João Almino y Carlos H. Cardim (coords.), *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*, Río de Janeiro, EMC-FUNAG, 2002, pp. 359-392.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce *et al.*, “Testing novel implications from the selectorate theory of war”, *World Politics*, 56 (2004), pp. 363-388.
- BURGES, Sean, *Brazilian foreign policy after the cold war*, Gainesville, University Press of Florida, 2009, pp. 229.
- , “Without sticks or carrots: brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003”, *Bulletin of Latin American Research*, 25 (2006), pp. 23-42.
- CARVALHO, Delgado de, “A excursão geográfica”, *Revista Brasileira de Geografia*, 97 (1941), pp. 96-105.
- CARVALHO, Leonardo, “Limites à política exterior brasileira: perspectivas para o governo Lula”, en Leonardo Carvalho, Francisco Vêras e Ivone Lixa, *Política Internacional, Política exterior & Relações Internacionais*, Curitiba, Juruá, 2003, pp. 77-86.
- CASTAÑEDA, Jorge G., “La rivalidad México-Brasil”, *El País*, Madrid, 2 de marzo de 2012, sec. Opinión.
- CASTILLO, Manuel Ángel, Mónica Toussaint y Mario Vázquez, *Centroamérica*, en Mercedes de Vega (coord. gral.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, t. 2, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, pp. 330.
- CASTRO, Therezinha do, “Antártica: assunto do momento”, *Revista do Clube Militar*, Río de Janeiro, 1958, pp. 18-24.

- CHABAT, Jorge, “La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: transición en espera”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 107-132.
- CHILD, John, “Geopolitical thinking in Latin America”, *Latin American Research Review*, 14 (1979), pp. 89-111.
- COSTA, Alcides, “El gobierno de Lula, ¿una nueva política exterior?”, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 187 (2003), pp. 139-152.
- COSTA BARROS, Alexandre de Souza, “La política exterior de Brasil y el mito del Barón”, trad. Laura González, en *Foro Internacional*, 24 (1983), pp. 1-20.
- COVARRUBIAS, Ana, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica*, en Blanca Torres (coord. gral.), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 229.
- , “La política exterior activa...una vez más”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, 48 (2008), pp. 13-34.
- , “Los principios y la política exterior de México”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana, relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, pp. 387-422.
- , (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 486.
- DA SILVA, Luiz Inácio, Conferencia celebrada el 4 de abril de 2013, disponible en la página electrónica http://www.youtube.com/watch?v=oRta1FV3_eA.
- , “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”, *Foreign Affairs en español*, 3 (2003), pp. 184-187.

- , *Lula, tengo un sueño: cinco propuestas para cambiar la historia*, Barcelona, Península, pp. 91.
- DANTAS, San Tiago, *Política externa independiente*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962, pp. 53.
- DE SOUZA, Amaury, *O Brasil na Região e no Mundo: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa*, Sao Paulo, CEBRI, 2008, pp. 130.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Política de los EUA en Centroamérica: preguntas y respuestas*, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, 1984, pp. 6.
- DUARTE, Rafael y Manuela Trindade, “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el sur”, *Revista de Ciencia Política*, 28 (2008), pp. 77-106.
- EAST, Maurice y Phillip Gregg, “Factors influencing cooperation and conflict in the international system”, *International Studies*, 11 (1967), pp. 244-269.
- , Stephen Salmore y Charles Hermann (coords.), *Why nations act? Theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*, Londres, SAGE, 1978, pp. 234.
- FERRIS, Elizabeth y Jennie Lincoln (eds.), *Latin American foreign policies: global and regional dimensions*, Estados Unidos, Westview Press, 1981, pp. 300.
- FLEMES, Daniel y Tomas Wojczewsky, *Contested leadership in International Relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*, Hamburgo, GIGA, 2010, pp. 35.
- GARZA ELIZONDO, Humberto (ed.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México-CIDE, 2010, pp. 472.

- GONZÁLEZ, Guadalupe, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, 41 (2001), pp. 619-671.
- , “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera, *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, pp. 463-508.
- , Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el mundo 2010-2011, opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, México, CIDE, 2011, pp. 143.
- y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México, urgencia de una mirada nueva*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 342.
- y Susan Minushkin (eds.), *Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2006, pp. 79.
- GREEN, Rosario, “La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, 19 (1978), pp. 342-362.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto, “Brazil, from dependency to globalization”, en Frank Mora y Jeanne Hey (eds.), *Latin American and Caribbean foreign policy*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2003, pp. 267-287.
- HAKIM, Peter, “Two ways to go global”, *Foreign Affairs*, 81 (2002), pp. 148-162.
- HERMANN, Margaret, “Explaining foreign policy using the personal characteristics of political leaders”, *International Studies Quarterly*, 24 (1980), pp. 7-46.
- HILL, Christopher, *The changing politics of foreign policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 376.

- HIRST, Mónica, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, 205 (2006), pp. 131-140.
- HOLBRAAD, Carsten, *Las potencias medias en la política internacional*, trad. E. Niño, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 244.
- HOLSTI, Ole, “Modelos de relaciones internacionales y política exterior”, *Foro Internacional*, trad. María Urquidi, 29 (1989), pp. 15-44.
- , *Public opinion and American foreign policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004, pp. 378.
- , “Public opinion and foreign policy: challenges to the Almond-Lippmann Consensus”, *International Studies Quarterly*, 36 (1992), pp. 439-466.
- HUNT, Michael, *Ideology and U.S. foreign policy*, New Heaven, Yale University Press, 1987, pp. 237.
- HURRELL, Andrew, “One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society”, *International Affairs*, 83 (2007), pp. 127-146.
- IKENBERRY, John, “The future of international leadership”, *Political Science Quarterly*, 111 (1996), pp. 385-402.
- JACOBS, Lawrence y Robert Shapiro, “Craftes talk’ and political framing”, en Lawrence Jacobs y Robert Shapiro, *Politicians don’t pander: political manipulation and the loss of democratic responsiveness*, Chicago, University of Chicago Press, 2000, pp. 22-71.
- JENSEN, Lloyd, “Postwar democratic policies: national-international linkages in the defense policy of the defeated states”, en James Rosenau, *Linkage politics*, Nueva York, Free Press, 1969, pp. 304-323.
- KAARBO, Juliet, Jeffrey Lantis y Ryan Beasley, *Foreign policy in comparative perspective*, Washington, Sage, 2012, pp. 366.

- KEOHANE, Robert, *Power and governance in a partially globalized world*, Londres, Routledge, 2002, pp. 312.
- y Joseph Nye, *Power and Interdependence: world politics in transition*, Harlow, Pearson, 1977, pp. 368.
- KIRCHNER, Néstor, Discurso de toma de posesión ante la Asamblea Legislativa, *Presidencia de la Nación Argentina*, disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=24414&catid=28:discursos-ant.
- KUCINSKI, Bernardo, “La Amazonia y la geopolítica del Brasil”, *Nueva Sociedad*, 37 (1978), pp. 26-30.
- LAFER, Celso, “Brasil: Forjando um novo papel nas relações internacionais”, *Debates: O Brasil a União Européia e as relações internacionais*, 13 (1997), pp. 11-22.
- LECHINI, Gladys y Clarisa Giaccaglia, “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula: ¿líder regional o jugador global?”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 163 (2010), pp. 53-73.
- LIJPHART, Arend, “Comparative politics and the comparative method”, *The American Political Science Review*, 65 (1971), pp. 682-693.
- LINCOLN, Jennie y Elizabeth Ferris (eds.), *The dynamics of Latin American foreign policies: challenges for the 1980s*, Estados Unidos, Westview Press, 1984, pp. 325.
- MAIHOLD, Günther, “Foreign policy as provocation: rhetoric and reality in Venezuela’s external relations under Hugo Chávez”, *SWP Research Papers*, 2009, pp. 32.
- MCGOWAN, Patrick y Shapiro Howard, *The comparative study of foreign policy: a survey of scientific findings*, Los Angeles, Sage, 1973, pp. 256.

- MEARSHEIMER, John, *The tragedy of great power politics*, Nueva York, W. Norton, 2001, pp. 576.
- MEIRA MATTOS, Carlos de, *Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira*, Río de Janeiro, Biblioteca do Exército, 2002, pp. 57.
- MERGEN, Annie, “Liderazgo y poder en América Latina: las diferencias y similitudes en los liderazgos de Luiz Inácio Lula Da Silva y Hugo Chávez Frías”, *Revista de Ciencia Política*, 5 (2008), disponible en <http://www.revinciapolitica.com.ar/num5art7.php>.
- MILL, John Stuart, *A system of logic, ratiocinative and inductive*, Nueva York, Harper & Brothers, 1858, pp. 600.
- MINISTERIO BRASILEÑO DE RELACIONES EXTERIORES, *Balance de Política Externa 2003-2010*, Brasilia, 2011.
- , *Comunicado de Brasília*, 1 de septiembre de 2000.
- , *Discursos seleccionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasilia, Fundación Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 80.
- MINISTERIO BRASILEÑO DE RELACIONES EXTERIORES-DIVISIÓN DE PLANEACIÓN DIPLOMÁTICA, *Brazilian Foreign Policy Handbook*, Brasilia, Fundación Alexandre de Gusmão, 2008, pp. 347.
- MOORE, David, *Governmental and societal influences on foreign policy: a partial examination of Rosenau’s adaptation model*, tesis, Ohio State University, 1970.
- MORA, Frank y Jeanne Hey (eds.), *Latin American and Caribbean foreign policy*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2003, pp. 419.
- MORGENTHAU, Hans, *Política entre las naciones*, trad. H. Olivera, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, pp. 718.

- NAGEL, Ernest, *The structure of science: problems in the logic of scientific explanation*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1961, pp. 618.
- NOLTE, Detlef, “How to compare regional powers: analytical concepts and research topics”, en *Review of International Studies*, Londres, British International Studies Association, 36 (2010), pp. 881-901.
- , “Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis”, *GIGA Working Papers*, 30 (2006), pp. 37.
- NYE, Joseph, *The paradox of american power*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 240.
- O’CONNOR, Ernesto, “El neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina”, *Economic Studies of International Development*, 10 (2010), pp. 55-76.
- O’NEILL, James, “Building better global economic BRICs”, en *Goldman Sachs*, 66 (2001), pp. 15.
- OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1984, pp. 274.
- , *Retrospección de Contadora: Los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007, pp. 159.
- ORTEGA, Reynaldo, “El concepto del poder en las teorías de relaciones internacionales”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 287-303.
- , “The United States-Iraq war and Mexican public opinion”, *International Journal*, 61 (2006), pp. 648-660.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2006.
- PRZEWORSKI, Adam y Henry Teune, *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley-Interscience, 1970, pp. 153.
- PUTNAM, Robert, “Diplomacy and domestic policy: the logic of Two Level Games”, *International Organization*, 42 (1988), pp. 427-460.
- RAPOPORT, Mario y Amado Luiz Cervo (comps.), *El Cono Sur: una historia común*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 368.
- ROSENAU, James (ed.), *Comparing foreign policies*, Beverly Hills, SAGE, 1974, pp. 442.
- (ed.), *Domestic sources of foreign policy*, Nueva York, The Free Press, 1967, pp. 342.
- , *The scientific study of foreign policy*, Londres, Frances Printer Publishers, 1980, pp. 577.
- RUIZ, Andrés, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, *Foro Internacional*, 51 (2011), pp. 304-355.
- SCHIAVON, Jorge, “Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo”, *Foro Internacional*, 48 (2008), pp. 35-65.
- y Rafael Velázquez, “La incidencia de la opinión pública en el la política exterior de México: teoría y realidad”, *CIDE-Documentos de Trabajo*, 197 (2010), pp. 20.
- SHAPIRA, Yoram, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”, *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 62-91.
- SMITH, Kevin y Christopher Larimer, *The public policy theory primer*, Boulder, Westview Press, 2009, pp. 268.

- SMITH, Michael, "Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance" en Michael Clarke y Brian White (coords.), *Understanding foreign policy*, Aldershot, Elgar Publishing, 1989, pp. 185-215.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, "Ejes Analíticos y Conflictos de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña", *América Latina Internacional*, 1 (1994), pp. 27-46.
- SOBEL, Richard, *The impact of public opinion on U.S. foreign policy since Vietnam: constraining the colossus*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 276.
- SOTOMAYOR, Arturo, *Latin America's middle powers in the United Nations: Brazil and Mexico in comparative perspective*, México, CIDE-Documentos de trabajo, 2006, pp. 38.
- TORO, María Celia, "Los nuevos límites de la política exterior de México", en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 209-218.
- TORRES, Blanca (coord. gal.), *México y el mundo: historia de sus relaciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 229.
- TREVIÑO, Javier, "Principios e intereses de la política exterior de México", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 39-76.
- TULCHIN, Joseph y Heraldo Muñoz (coords.), *Latin American nations in World politics*, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 278.

- TURCOTTE, Sylvain, “La política exterior de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, trad. Félix Mostajo, *Foro Internacional*, 48 (2008), pp. 785-806.
- VAN KLAVEREN, Alberto, “The Analysis of Latin American foreign policies: theoretical perspectives”, en Joseph Tulchin y Heraldo Muñoz (coords.), *Latin American nations in World politics*, Boulder, Westview Press, 1984, p. 14.
- VARAS, Augusto, *Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía*, Madrid, FRIDE, 2008, pp. 7.
- VÁZQUEZ, Tabaré, “El gobierno del cambio: la transición responsable”, *Presidencia de la República Oriental de Uruguay*, disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/pages/vazquez03.htm.
- VELÁZQUEZ, Rafael, “Balance general de la política exterior de México”, *Foro Internacional*, 48 (2008), pp. 81-122.
- VIGEVANI, Tullo y Gabriel Cepaluni, *Brazilian foreign policy in changing times*, trad. Leandro Moura, Estados Unidos, Lexinton, 2009, pp. 169.
- VIOTTI, Paul y Mark Kauppi, *International relations theory*, Nueva York, Longman, 2010, pp. 488.
- VON BERTALANFFY, Ludwig, *Perspectivas en la teoría general de sistemas*, trad. A. Santisteban, Madrid, Alianza, 1992, pp. 166.
- WAGNER, Christian, “Las potencias emergentes en la arquitectura regional”, trad. Rafael Segovia, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 94 (2012), pp. 117-138.
- WALKER, Stephen, “The evolution of Operational Code Analysis”, *Political Psychology*, 11 (1990), pp. 403-418.

- WALTZ, Kenneth, *Foreign policy and democratic politics: The American and British Experience*, Boston, Little Brown and Company, 1967, pp. 331.
- , “Structural realism after the Cold War”, *International Security*, MIT Journal Press, 25 (2000), pp. 5-41.
- , *Theory of international politics*, Reading, Addison-Wesley Publishing, 1979, pp. 249.
- WILHELMY, Manfred, “Politics, bureaucracy and foreign policy in Chile”, en Joseph Tulchin y Heraldo Muñoz (coords.), *Latin American nations in World politics*, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 61-80.
- WHITEHEAD, Laurence, “Explaining Washington’s Central American policies”, *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, 15 (1983), pp. 321-363.
- YOPO, Boris, “The Rio Group: decline or consolidation of the Latin American concertation policy?”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33 (1991), pp. 27-44.
- YOUNG, Oran, “Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society”, *International Organization*, 45 (1991), pp. 281-308.