



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
PROMOCIÓN 2008-2012

LA ILUSIÓN DEL LIDERAZGO  
ANÁLISIS DEL LIDERAZGO BRASILEÑO EN  
AMÉRICA DEL SUR, 1995-2010

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
PRESENTA

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ AQUINO

DIRECTORA  
DRA. ANA COVARRUBIAS VELASCO

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO DE 2013

## ÍNDICE

Agradecimientos	iii
-----------------	-----

### PRELUDIO

<i>AQUARELA DO BRASIL</i>	1
1. Ideas rectoras	4
2. Motivación de la tesis	7
3. Características y estructura de la tesis	9

### PRIMERA PARTE

#### ALCANCE DE LA POLÍTICA REGIONAL BRASILEÑA

#### CAPÍTULO 1

ENTRE QUIMERAS SUDAMERICANAS Y TITUBEOS BRASILEÑOS	15
1. Radiografía básica de la política exterior de Brasil	18
2. El aislamiento aceptado: del imperio a la dictadura	22
3. El fin del aislamiento: de intereses comunes en la democratización y la crisis	28
4. <i>Sudamericanización</i> brasileña: crónica de una crisis de identidad	37
5. Conclusión	44

### SEGUNDA PARTE

#### OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL BRASILEÑA

#### CAPÍTULO 2

<i>ECONOMÍA: VAIVENES DEL LETARGO BRASILEÑO</i>	49
1. Radiografía económica-comercial básica de América del Sur	52
2. La aceptación del consenso: ¿liderazgo por reacción?	61
Mercosur: Brasil como vector de acercamiento	62
ALCA: Brasil como vector de reacción	66
3. Estrategias en el fin del consenso: ¿fin del liderazgo?	70
De Cardoso a Lula: cambios de prioridades	70
Promoción de la interconexión de América del Sur	75
4. Energía: el ámbito relegado del liderazgo brasileño	79
5. Conclusión	84

CAPÍTULO 3	
<i>POLÍTICA: ENTRE LA CAUTELA Y LA CONTIENDA</i>	89
1. Radiografía política básica de América del Sur	93
2. Fernando Henrique Cardoso: la cautela brasileña	98
Mercosur: de la prudencia política	100
Diplomacia de Cumbres presidenciales como promotora del diálogo	103
Administración del riesgo en crisis políticas regionales	105
3. Luiz Inácio Lula da Silva: del entusiasmo a la mesura	107
Mercosur: entre la revitalización y la indiferencia	110
“ <i>No Indiferencia</i> ”: límites del activismo brasileño	114
4. Unión de Naciones Sudamericanas: institucionalización de las Cumbres	116
5. Conclusión	121
CAPÍTULO 4	
<i>SEGURIDAD: EN DEFENSA DEL ORDEN</i>	125
1. Radiografía básica de seguridad de América del Sur	129
2. El cálculo del acercamiento y la cooperación	136
Cono Sur: pacificación y cooperación	138
Región Andina: conflicto entre Ecuador y Perú	141
Región Andina: crisis en Colombia	143
3. El entusiasmo de la cooperación y la coordinación	147
Cono Sur: presiones en una época de terror	150
Región Andina: las consecuencias del terror	152
4. Consejo de Defensa Sudamericano: institucionalización del acercamiento	156
5. Conclusión	161
CODA	
ORDEN Y PROGRESO	165
1. Consideraciones finales	173
Bibliografía	177
Anexos	191

## AGRADECIMIENTOS

*Me doy cuenta que mi propia vida y sus logros se han construido gracias al trabajo de las personas que me rodean. También comprendo con cuanta seriedad debo esforzarme para darles, en correspondencia, tanto como he recibido*  
-Albert Einstein

Esta tesis es el resultado del trabajo y cariño de varias personas. Siguiendo el consejo de Einstein, este escrito es un esfuerzo por agradecerles en cuartillas el apoyo que me otorgaron; mi enorme deuda ante su afecto puede explicar, entonces, la amplitud en páginas de mi tesis. Empiezo por agradecer a mis familias, pues en ellas encontré aliento para escribir, a ustedes en Izúcar de Matamoros, Cuautla, Puebla, Guadalupe Hidalgo y en Estados Unidos.

Agradezco especialmente a mis papás, Sixto y Luisa, pues en ellos encontré el primer ejemplo de liderazgo. De ellos aprendí que nunca se puede quebrantar a una persona que jamás se rendirá, a guiar con acciones, a siempre ser agradecido y a trabajar y amar al mismo tiempo. A mis hermanos: Javier supo alimentar mi perseverancia para redactar, muchas veces de forma literal, y Nancy me enseñó a siempre usar la imaginación en mis escritos con su ejemplo de curiosidad. Ellos han sido la roca sobre la que he construido todo mi camino. Mis tías Rosi y Maty, que muchas veces resentían mi ausencia, siempre me recibieron con brazos abiertos cuando, cansado de la tesis, buscaba descanso al platicar con ellas. Al Presbítero Martín, quien siempre me ayudó a recobrar la confianza y la fe. Y a Eduardo Tadeo, quien adoptivamente fue un ejemplo de perseverancia.

Desde el primer día clases en El Colegio de México entendí que estudiar aquí sería un reto, y que debía aprender a ser perseverante. Cinco años después agradezco la claridad, disciplina, curiosidad y estructura que me enseñaron. Además, agradezco a la institución por otorgarme una educación privilegiada, espléndida y rigurosa, pidiendo como pago solamente mi dedicación, a la que difícilmente hubiera tenido acceso de otro modo.

Me quedo corto al agradecer el apoyo y consejo de la profesora Ana Covarrubias Velasco, pues no sólo revisó pacientemente las diversas versiones de esta tesis, también me escuchó estoica y pacientemente en varias crisis y me ayudó a salir adelante; a ella le debo la madurez de este escrito, la esperanza en la Academia y el ejemplo como docente e investigadora. Agradezco a mis sinodales por su paciente lectura y consejos, a las profesoras Marta Tawil, Mónica Serrano y Celia Toro.

Agradezco también a mis lectores informales, quienes se adentraron en las páginas de embrollos mentales anteriores a la versión final: Yunuen, Segovia y César. También a quienes escucharon en Austin una de las tantas versiones de mi investigación: Pilar, Fernando, Ricardo, Vasuki y Vincent, quienes además se volvieron grandes amigos en muy poco tiempo. Los errores de esta tesis son totalmente mi responsabilidad, pero gracias a ellos son muchos menos de los que pudieron ser.

Además de conocimiento, en las aulas de El Colegio de México encontré grandes amigos, con quienes compartí cuatro años de esfuerzos, dudas, esperanzas, temores y debates, por lo que les agradezco en la espera de continuar en el camino, especialmente a César, Martín, Mónica, Alejandro, Mariana, Franco, David, Roberto, Begoña, Marcela, Rainer, Gabriel, Jorge, Jaime, Miguel y Humaya. Los profesores Bernardo Mabire y Laura Flamand de El Colegio y Kurt Weyland y Henry Dietz de la Universidad de Texas en Austin me enseñaron a confiar en mí en momentos de penumbra, y en un ánimo de diálogo amistoso me hicieron sentir más que sólo un estudiante.

La paciencia de varios de mis amigos es altamente encomiable, y merece un agradecimiento especial, pues aceptaban que tenía que redactar la omnipresente tesis cada vez que no pude visitarlos. Le agradezco a Mina Viveros, mi Susanita que me ayuda a superar toda la sopa que existe en este mundo. En Izúcar le agradezco a los exacólitos (Ofé, Lulú, Edith, Alba, Aza, Luis, Rodo, Andrés, Abel, Chucho y al Presbítero Beto), con quienes crecí y aprendí a superar cada prueba, incluso la peor de las ausencias hasta ahora; también a Lucio, Kary, Rita y Adriana por su paciencia. En Atlixco a Mario y Daniel. En la Ciudad de México a Bruno, Edgar y Omar; a Karen, Esteban, Daniel, Cristina y Rocío, y especialmente a Ana, Erika, Ángeles y Magali, que me ayudaron a sobrevivir el primer semestre en El Colegio y me ofrecieron su amistad y hogar desde el principio.

En la Secretaría de Relaciones Exteriores debo agradecerle especialmente a Héctor Ortega, en quien encontré una muestra de profesionalismo, y a Arely Reyes, pues ambos con ambos me embarqué en debates que me ayudaron a clarificar varias ideas; juntos fueron mis primeros jefes, buenos amigos y me imprimieron un ejemplo de carrera difícil de superar. En el edificio Tlatelolco encontré y reencontré grandes amigos, que alentaron e incluso apuraron el desarrollo de esta tesis: Sofía, mi hermano Carlos, Diego, Itzel, Alexia, Hilda, Laura, Alejandra, Mariana y Andrea.

Agradezco a César Martínez, porque me enseña que en los claroscuros se aprecia mejor la luz. A Gustavo Jarquín, porque incluso en la ausencia siempre está conmigo. Y finalmente a Jesucristo, porque en su ejemplo siempre encuentro valor para enfrentar mis luchas. Todos ellos confían en mí incluso cuando yo dejo de confiar en mí mismo. Gracias.

*Eu te amo  
em todo que estás presente  
no olhar dos astros que te alcançam  
e em tudo que ainda estás ausente*  
-Adalgisa Ney, *Poema da amante*

*I'll always be there  
as frightened as you  
to help us survive...*  
*Being alive*  
-Stephen Sondheim, *Company*

Izúcar de Matamoros, Puebla, agosto de 2013.

PRELUDIO  
*AQUARELA DO BRASIL*

*Tenemos que hacer política de nuestra geografía. América del Sur es nuestro “patio” [...] Debemos ocupar ese espacio antes que otros [...] lo hagan.*  
-Rubens Barbosa, embajador brasileño ante EEUU  
de 1999 a 2004, 21 de enero de 2000.

*En el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva  
América del Sur será nuestra prioridad.*  
-Celso Amorim, ministro de Relaciones  
Exteriores, 1º de enero de 2003.

La Cuaresma está por comenzar en Brasil, en cinco días se celebrará el Miércoles de Ceniza, fecha que marca el inicio de una época de ayuno, moderación y restricciones para los católicos, religión preponderante entre los brasileños. Pero hoy no es Cuaresma. Hoy, cuando el sol empieza a ocultarse detrás de la estatua del Cristo Redentor, saldrán de sus escondites los colores destellantes, las plumas, chaquiras y lentejuelas adornando los trajes que a duras penas logran cubrir los cuerpos de quienes toman las calles de Río de Janeiro y se dirigen al famoso sambódromo Marquês de Sapucaí. Esta noche se olvidará la mitad del lema brasileño *Ordem e Progresso*, pues el desorden rítmico se apoderará de la ciudad entera, del país completo; es de las pocas noches en que los brasileños olvidan si son blancos o negros, si viven en una Alphaville<sup>1</sup> o en una favela, si son hijos de un diputado o un bolero, y se mezclan caóticamente en un caudal de desenfreno. Es de las pocas noches donde se puede palpar la unidad brasileña, la igualdad, donde lo único que importa es quién baila mejor al ritmo de samba.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Condominio cerrado y exclusivo en las principales ciudades brasileñas que funciona para alejarse de (cegarse ante) la pobreza y el crimen de la ciudad [Teresa P. R. Caldeira, *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, Capítulo 7, Berkeley, University of California Press, 2000].

<sup>2</sup> Véase una explicación mejor de este fenómeno en Roberto A. DaMatta, “For an Anthropology of the Brazilian Tradition or ‘A Virtude está no Meio’”, en David J. Hess y Roberto A. DaMatta (eds.), *The Brazilian Puzzle, Culture and Borderlands of the Western World*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.

Las notas de este ritmo se apoderan de la celebración e invitan a desinhibirse, aunque sea por una noche, e intentar imitar los cadenciosos movimientos de quienes desfilan siguiendo el serpenteante camino de azulejos azules en Copacabana. Al fondo empieza a sonar “¡Pra Frente, Brasil!” y el gigante que danza en las calles estalla en cantos coreando la famosa samba que compuso Miguel Gustavo para la Copa Mundial de Fútbol de 1970, celebrada en la Ciudad de México —himno que acompañó a la selección verdeamarela cuando ganaba por tercera vez este premio de la mano de Pelé, quien decidió abandonar su retiro autoimpuesto desde 1966 para liderar a su selección a una nueva etapa de gloria. Al terminar esta canción, justo cuando uno cree haber visto la mayor expresión de júbilo carnavalesco, el baile y canto se redoblan ante los acordes de “Aquarela do Brasil” (acaso la samba más conocida fuera del país debido a la publicidad de Walt Disney a partir de 1945, con la serie animada “Los Tres Caballeros”), compuesta por Ary Barroso en 1939, la cual invita, con acordes más suaves que la pieza de Gustavo, a olvidarse del pasado, mirar al frente, y hacer que el mundo admire al país.

Detrás de esta canción, y del Carnaval completo, se encuentra la figura omnipresente del exdictador Getúlio Vargas, pues bajo su impulso la samba tomó la importancia que ahora tiene. Su figura permea no sólo a la celebración, sino al país en su totalidad, pues su nombre se encuentra desde en calles, escuelas y libros de texto, hasta en premios y salas de Planalto, el palacio nacional brasileño. Este nombre encierra las connotaciones más contradictorias en Brasil: por un lado están quienes lo recuerdan como un conspirador en la Revolución de 1930 y un traidor a la misma en 1937, cuando dio un golpe con ayuda militar e instauró una dictadura autoritaria y populista conocida como *Estado Novo*. Por otro se encuentran quienes lo ven como el padre del nacionalismo brasileño en el siglo XX, quien promovió la *grandeza nacional* por todos los medios posibles, iniciando una de las épocas de desarrollo económico y promoción cultural más prósperas en el país.

Durante el *Estado Novo* se empezó a hablar de un verdadero “ascenso internacional brasileño”, por primera vez se creyó que el país aprovecharía su potencial para reclamar el puesto que le correspondía en el escenario internacional. Una de las principales acciones de Vargas para lograr este objetivo fue aceptar la participación brasileña en la Segunda Guerra Mundial junto con los Aliados a partir de septiembre de 1944, acción que pretendía usar como carta en la negociación por un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la posguerra,<sup>3</sup> pues Estados Unidos le había asegurado que le reservaría un puesto permanente en tal institución. Sin embargo, Washington no cumplió su promesa ante la reticencia de Francia e Inglaterra y, para sorpresa y enojo brasileño, de otros países sudamericanos, principalmente de Argentina, quien no veía en Brasil a un representante de la región y tenía una competencia férrea con él por ser el líder de América del Sur.<sup>4</sup>

El fracaso brasileño en Naciones Unidas, aunado a los problemas económicos internos del país y a la crisis política después de la caída de Vargas en 1945, hizo que el escritor austríaco Stefan Zweig acuñara el dicho: “Brasil es el país del futuro y siempre lo será”.<sup>5</sup> Desde entonces la prensa y la academia internacional voltean su vista esporádicamente a Brasil, en especial durante momentos de estabilidad política y crecimiento económico, como sucedió durante la presidencia de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y durante la década de 1970 ante el denominado “milagro brasileño”.<sup>6</sup> Sin embargo, a pesar de los augurios de emergencia final brasileña, pareciera que los astros jugaran en contra del país, quien no terminó de emerger.

---

<sup>3</sup> Se cabildeó la creación del Consejo de Seguridad en la Conferencia de Dumbarton Oaks, del 21 de agosto al 7 de octubre de 1944 [Véase el capítulo 16, en especial la página 391, de Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, primera edición en inglés de 1994].

<sup>4</sup> Thomas E. Skidmore, *Brazil, Five Centuries of Change*, 2a ed., Nueva York, Oxford University Press, 2010, pp. 118-124.

<sup>5</sup> El escritor publicó *Brasil, país del futuro* en 1942, donde señala su admiración por el gigante sudamericano. Zweig visitó el país casi por accidente, pues incluyó una parada en Brasil en 1936 en su itinerario rumbo a Argentina (Véase, sólo por curiosidad acaso, el prefacio de este libro. Stefan Zweig, *Brasil, el país del futuro*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 17ª edición, 1959, 1ª edición de 1942, pp. 11-21).

<sup>6</sup> Véase Paul Israel Singer, “El ‘milagro brasileño’: causas y consecuencias”, *El Trimestre Económico*, vol. 40, núm. 160(4), octubre-diciembre de 1973, pp. 753-819, donde el autor explica por qué el milagro no se concretó.

## IDEAS RECTORAS

Actualmente el gigante sudamericano tiene una nueva oportunidad para demostrar que el hoy ha llegado al país del mañana, para aceptar la invitación que Barroso le hizo hace más de seis décadas en “Aquarela do Brasil”. En los últimos años se ha dado por sentado el ascenso internacional brasileño en espacios mediáticos —especialmente después de que Jim O’Neill, economista de Goldman Sachs, designase al mercado brasileño como “emergente” en 2001 junto con Rusia, India y China.<sup>7</sup> Por complemento casi automático, se señalan las capacidades del país sudamericano como “líder regional”, al punto de que pocos medios cuestionan si verdaderamente Brasil ha logrado consolidarse como tal o incluso si busca dicho objetivo. De este modo, se ha creado la ilusión de que el país ejerce cierto liderazgo en América del sur.

Se supone, erróneamente, que los recursos de poder brasileños, en especial en términos geopolíticos, se traducen automáticamente en liderazgo regional. Sin embargo, como explica Joseph N. Nye:

[n]o debo negar la importancia de los recursos de poder. El poder se transmite por medio de estos recursos. Las personas notan los recursos. [Pero] la conversión del poder, pasar de recursos a resultados en comportamiento, es una variable interviniente crucial. *Tener los recursos de poder no garantiza que siempre lograré los resultados que deseo.*<sup>8</sup>

El propósito de esta investigación es analizar la relación entre Brasil y su zona geográfica inmediata, América del Sur, centrándome en las estrategias de conversión de poder para comprender cómo los medios y recursos se relacionan con los objetivos brasileños en la región.<sup>9</sup> Las preguntas rectoras de esta tesis son las siguientes: ¿se puede considerar a Brasil

---

<sup>7</sup> Jim O’Neill, *Building Better Global Economic, BRICs*, Nueva York, Goldman Sachs, Global Economic Paper, núm. 66, noviembre de 2001.

<sup>8</sup> El autor ilustra este punto al hacer la siguiente analogía: “conocer el poder en caballos de fuerza y kilometraje de un vehículo no nos dice si este llegará al destino deseado” [Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power*, Nueva York, PublicAffairs, 2011, pp. 8 y 9. Inclú las itálicas].

<sup>9</sup> Para Joseph Nye, las estrategias de conversión de poder “se convierten en una variable crítica que no recibe suficiente atención”. *Ibid.*, pp. 9-10.

como líder regional sudamericano? ¿Cómo define Brasil su alcance regional? ¿Cuáles han sido las estrategias brasileñas de conversión de poder en la región? y ¿en qué ámbitos ha decidido ejercer su poder en Sudamérica?

El argumento que da cuerpo a esta tesis es que la etiqueta “líder regional” sobrepasa los recursos y las estrategias de conversión de poder de Brasil en América del Sur, país que ha buscado *administrar el riesgo* en la región al promover orden y progreso más que *coordinar* las percepciones y acciones de sus vecinos. Parafraseando la distinción que Hans Morgenthau hace entre poder e influencia, Brasil “no tiene poder sobre [la región], pues no tiene ningún medio a su disposición para imponer su voluntad sobre [sus vecinos]”;<sup>10</sup> tampoco puede ser considerado “líder regional” en cuanto, siguiendo la definición de liderazgo de Joseph S. Nye, Brasil no logra a) promover objetivos compartidos entre los países sudamericanos, b) movilizar a sus vecinos para lograr tal meta o c) lograr su aquiescencia más que en situaciones aisladas.<sup>11</sup>

Para Nye un líder es “alguien que ayuda a un grupo a crear y lograr metas compartidas. Algunos tratan de imponer sus propias metas, o las desarrollan del grupo, pero al final los líderes movilizan a la gente para lograr esos objetivos. Liderazgo es una relación social con tres componentes principales —líder, seguidores, y el contexto en el cual interactúan”.<sup>12</sup> En cuanto a seguidores, basta listar cinco ejemplos para mostrar cómo los recelos de los países sudamericanos frente a Brasil se traducen en poco o nulo apoyo a sus acciones: a) ningún país en el subcontinente apoya a Brasil en su búsqueda por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, pues la mayoría prefiere un sistema de rotación que garantice un lugar para la región y no sólo para Brasil, b) el candidato brasileño a la dirección de la Organización Mundial de Comercio en 2005 fue prácticamente ignorado por

---

<sup>10</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*, revisado por Kenneth W. Thompson y W. David Clinton, Nueva York, McGraw-Hill Companies, 2006, 7a edición, p. 31.

<sup>11</sup> Joseph S. Nye, Jr., *The Powers to Lead*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 18 y 19.

<sup>12</sup> *Ibid.*

los representantes sudamericanos (Uruguay incluso propuso a un aspirante de su país),<sup>13</sup> c) lo mismo sucedió cuando Brasil propuso un candidato a la dirección del Banco Interamericano de Desarrollo ese mismo año, d) durante el lanzamiento de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) en 2004, ninguno de los presidentes de Mercosur acompañó a Lula como una muestra de rechazo a los proyectos brasileños, por último e) en 2006 Hugo Chávez propuso crear instituciones supranacionales para la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) como propuesta alterna al proyecto brasileño de Unasur.

Además, parto de la definición de Nye de poder, quien entiende este concepto como “la habilidad para hacer que los demás busquen los resultados que uno quiere, por lo que ciertos recursos producirán poder o no dependiendo del contexto”.<sup>14</sup> Esta definición converge con la de Hans Morgenthau, para quien este concepto significa “control sobre las mentes y acciones de otros [...] El poder político es una relación psicológica entre quien ejercita el poder y aquellos sobre quienes es ejercido”, y aclara que se deben tener en cuenta los recursos de poder necesarios para poder imponer voluntades.<sup>15</sup>

Los objetivos brasileños en la región no son consolidar su liderazgo, sino más bien promover estabilidad económica, orden político y seguridad en América del Sur para evitar condiciones regionales que pudiesen amenazar su desarrollo interno. En este sentido, se podría argumentar que las metas brasileñas de *orden y progreso* regional favorecen a Brasil pero también benefician a los demás países, aunque sólo sea de forma tangencial, por lo que podrían ser los “bienes comunes” que el gigante sudamericano ofrece, casi involuntariamente, a sus vecinos.

---

<sup>13</sup> En la elección de 2013 se eligió al embajador brasileño Roberto Carvalho de Azevêdo como nuevo director general de la OMC. Azevêdo será el sexto director de la OMC y el primer latinoamericano en dirigir tal institución, sustituyendo al francés Pascal Lamy a partir del primero de septiembre. Azevêdo compitió contra otros nueve candidatos, incluidos dos latinoamericanos (de Costa Rica y México). La última ronda fue una competencia entre el candidato brasileño y mexicano. Sería interesante analizar qué países en la región apoyaron a qué país en la última ronda, para constatar cuál de los dos logra mayor apoyo a sus candidaturas.

<sup>14</sup> Joseph S. Nye, *The Powers to Lead*, p. xiii

<sup>15</sup> Hans J. Morgenthau, *op. cit.*, pp. 30-31

Sin embargo, las capacidades materiales y diplomáticas brasileñas son limitadas, por lo que generalmente *reacciona* a los eventos regionales y acciones de sus vecinos en lugar de *proponer* o tener una estrategia clara.

Una de las herramientas disponibles para que un líder establezca los objetivos compartidos hacia sus seguidores, en este caso hacia la región, es el control y manejo de la agenda regional, es decir de los temas a tratar, con el fin de encaminar el diálogo hacia sus intereses. Al mismo tiempo, el líder debe tomar en cuenta la opinión de sus partidarios, pues así podrá entender a sus seguidores, aspecto importante para movilizarlos y lograr su aquiescencia.<sup>16</sup> Brasil ha logrado ejercer cierto control sobre la agenda regional pero, más que proponer los temas o problemas a tratar, Brasilia regula los temas a discutir, ejerciendo un *liderazgo de omisión* en cuanto evita que se discutan ciertas temáticas en foros regionales, especialmente la creación de normas e instituciones (que, argumentan los brasileños, reducirían su autonomía al momento de diseñar políticas públicas) o sobre aspectos en los cuales Brasil no tiene la capacidad de intervenir (como en el caso de la crisis colombiana). El veto brasileño aumenta la suspicacia de sus vecinos ante lo que consideran un actor reticente a cooperar.

#### MOTIVACIÓN DE LA TESIS

He decidido analizar el liderazgo brasileño en América del Sur por tres razones principales. Para empezar, considero que América Latina es una región hasta cierto punto olvidada por los analistas de política internacional y exterior; incluso existe cierto debate sobre si las teorías de relaciones internacionales pueden usarse para analizar la política internacional de la región.<sup>17</sup> En México existe un grupo de académicos que dirigen su atención hacia el sur, esfuerzo que

---

<sup>16</sup> Joseph. S. Nye, *The Powers to Lead*, p. 18.

<sup>17</sup> Véase la entrevista a Kurt Weyland, Arturo Sarukhán, Anne-Marie Slaughter y Kevin P. Gallagher, donde explican la validez de usar teorías de relaciones internacionales para analizar el contexto latinoamericano. *The Americas Quarterly*, primavera de 2011, en <http://www.americasquarterly.org/node/2441>.

aplauzo y agradezco, pues de ellos he aprendido mi interés por la región. Así, con todas las limitaciones de mi análisis, escribo esta tesis en un esfuerzo por aumentar, no el conocimiento, sino más bien el interés por nuestros vecinos del sur, especialmente los sudamericanos, a quienes muchas veces prestamos todavía menor atención al concentrar nuestras preocupaciones en Centroamérica.

En segundo lugar, y siguiendo las recomendaciones de Max Weber al investigador de hacer públicos los motivos de su análisis, expreso al lector mi admiración y gusto por Brasil, pasión que descubrí en las aulas de El Colegio de México al encontrar tantas similitudes entre México y el gigante sudamericano: son dos países que cuentan con un paraíso de biodiversidad a la altura de su cultura desbordante, que por sí misma reclama la atención y encanta los sentidos, pero también tienen ciclos de crecimiento y crisis económicas con un vaivén similar, problemas de desigualdad, pobreza, violencia, corrupción. Incluso me atrevería a decir que los brasileños comparten los mismos problemas que los mexicanos, pero exponenciados y, sin embargo, durante mis cuatro años de estudio de licenciatura parecía que Brasil escondía o maquillaba estos problemas para “emerger” internacionalmente, supuestamente robándole a México el lugar del favorito (*darling*) de América Latina.

La tercera y última razón es la curiosidad que me provocaba el discurso continuo sobre la urgente necesidad de recobrar un liderazgo perdido ante Brasil en América Latina —el cual, en sus versiones más patrióticas, por no decir exageradas, clamaba que debíamos competir por tal etiqueta ante un Brasil que nos la había arrebatado. Ante tales aseveraciones surgieron varias preguntas: ¿cómo se define y ejerce el liderazgo? ¿Se puede considerar a Brasil un líder regional? ¿En qué región? En lugar de embarcarme en un análisis sobre la supuesta

competencia en América Latina entre México y Brasil,<sup>18</sup> preferí estudiar si, efectivamente, Brasil es el actor regional del cual México debe recuperar la corona de “líder regional”.

#### CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA DE LA TESIS

Esta tesis tiene algunos límites que prefiero hacer explícitos desde la introducción. Durante mi proceso de investigación tuve acceso a relativamente pocas fuentes primarias, pero busqué la manera de sortear tal situación: hago referencia a compendios de fuentes primarias brasileñas<sup>19</sup> y a pocos documentos del Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. También, teniendo las debidas reservas, utilicé encuestas (*Las Américas y el Mundo 2010-211*)<sup>20</sup> y fuentes periodísticas. Asimismo, para compensar la falta de fuentes primarias, emprendí una búsqueda de fuentes escritas principalmente por autores sudamericanos, especialmente brasileños, para tener una “noción sudamericana” del tema.<sup>21</sup>

Estudio las acciones brasileñas solamente en América del Sur por dos razones principales. Para Barry Buzan y Ole Wæver, Sudamérica presenta dos dinámicas subregionales, región andina y Cono Sur, que, a pesar de ser diferentes, tienen características en común que las separan de América del Norte, Centroamérica y el Caribe. Además, y quizá es la razón más importante, desde la presidencia de Itamar Franco (diciembre de 1992 a diciembre de 1994) Brasil modificó su discurso regional: en lugar de hablar de América Latina, Brasilia limitó su

---

<sup>18</sup> Aspecto desarrollado con gran destreza por Gonzalo Almeyda Torres en *¿Liderazgos en competencia en América Latina? Estrategias regionales de política exterior de Brasil, Venezuela y México (2000-2010)*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Ciudad de México, El Colegio de México, enero de 2012.

<sup>19</sup> Como el *Brazilian Foreign Policy Handbook* elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, que presenta discursos oficiales, y *Diplomacia brasileira e política externa*, compilación de documentos históricos organizado por Eugenio Vargas García.

<sup>20</sup> Guadalupe González González, Jorge A. 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*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, septiembre de 2011, en: <http://mexicoyelmundo.cide.edu/2010/ReporteLasAmericasyelMundo2010.pdf>

<sup>21</sup> En este sentido agradezco la ayuda y colaboración del personal en la Benson Latin American Collection de la Universidad de Texas en Austin, verdadera y sorprendente arca de bibliografía sobre Latinoamericana, sin la cual la investigación que presento sería lánguida.

política regional a América del Sur. Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva retomaron y profundizaron esta modificación del alcance regional brasileño, aspecto que analizo en el primer capítulo de esta tesis.

Estudio específicamente las administraciones de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio Lula de Silva (2003-2010) por dos motivos. El primero es que, si bien Franco inauguró la etiqueta “América del Sur” para su política regional, Cardoso fue el primer presidente que incluyó a la región como *una* de sus prioridades de política exterior, mientras que para Lula Sudamérica fue, al menos retóricamente, *la* prioridad de su actuar internacional, aspecto que resaltó el exministro de Relaciones Exteriores Amorim, declaración reproducida en el epígrafe de este capítulo.<sup>22</sup> En segundo lugar, estudiar ambas administraciones me ofrece un corte cronológico específico; además, aunque existen varios escritos sobre la política de Dilma Rousseff, sucesora de Lula desde 2011, incluir su política exterior hacia la región en este análisis hubiera aumentado todavía más su extensión.

Decidí realizar un análisis de la fotografía del liderazgo brasileño sudamericano, pretendiendo ver la gran imagen. Es decir hago referencia a diversas situaciones donde Brasil ejerció, o buscó ejercer, cierto liderazgo, pero más que analizar el ejemplo a fondo me limito a explicarlo desde el punto de vista brasileño. De este modo busco presentar la visión brasileña de su actuar en América del Sur, dando cuenta de las reacciones de sus vecinos, más que hacer un compendio de historia sudamericana de 1995 a 2010. Sin embargo, es probable que en este esfuerzo no pudiese asir debidamente los diversos tonos o matices de la efigie.

Joseph Nye propone que, para analizar el liderazgo de un actor o país determinado, la investigación se debería enfocar en el alcance y los ámbitos de acción definidos por el supuesto

---

<sup>22</sup> En el capítulo primero, y en las Radiografías básicas de cada capítulo, hago referencia a las políticas brasileñas hacia la región antes de la presidencia de Cardoso.

líder.<sup>23</sup> Por lo tanto, la tesis se divide en dos partes principales: en la primera parte, *Alcance de la política regional brasileña*, rastreo el proceso por el cual Brasil definió a América del Sur como el alcance de su política regional. El capítulo primero da cuenta del acercamiento brasileño a sus vecinos a partir de finales de la década de 1980, poniendo fin a un relativo aislamiento autoimpuesto. Fernando Henrique Cardoso adoptó el proceso al denominar a la región como *una* de sus prioridades y Luiz Inácio Lula da Silva lo profundizó al considerar a la región como *la* prioridad de su política exterior.

En la segunda parte, *Objetivos y ámbitos de acción de la política regional brasileña*, enfoco mi atención en tres ámbitos: economía, política y seguridad, cada uno en un capítulo propio. Si bien los tres aspectos están entrelazados, considero que el análisis de las estrategias de conversión de poder por parte de Brasil tendrá más claridad al separarlos. Diseñé una estructura para estudiar cada ámbito, la cual se repite en los tres capítulos de esta sección: empiezo con una descripción general de las acciones brasileñas en el ámbito en cuestión; después incluyo una “Radiografía básica de América del Sur” del ámbito a desarrollar,<sup>24</sup> en la cual presento un panorama general sudamericano que sirva como base para los argumentos a desarrollar; en las siguientes dos secciones hago una separación entre las acciones de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, y en la última realizo un análisis de las acciones brasileñas en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas.

En el capítulo dos centro mi atención en la economía, ámbito en el cual Brasil reacciona en lugar de proponer debido a la insuficiencia de sus recursos y a su aversión al riesgo. Cardoso prestó gran atención al ámbito económico en un momento de consenso regional sobre la necesidad de implementar políticas económicas que favorecieran la apertura.

---

<sup>23</sup> Las palabras alcance y ámbito son las traducción que uso para *scope* y *domain* respectivamente [Joseph S. Nye, *The Powers to Lead*, p. 10].

<sup>24</sup> En las Radiografías básicas sigo un consejo de Joseph Nye para analizar el liderazgo, para quien, dado que un análisis de este tipo se interesa en los resultados, es necesario dar cuenta del contexto en el cual se desarrollan las estrategias de conversión de poder [*The Powers to Lead*, p. 10].

Con Lula se observa la reducción gradual del alcance de las políticas económicas regionales brasileñas, pues se formó la idea que profesa que mayor relación con los vecinos representaba desperdiciar recursos y era menos redituable que la relación con países desarrollados. En la última sección del capítulo analizo el ámbito energético, en el cual Brasil busca coordinar, y en mínima medida financiar, la producción energética del continente, pero no asume los costos.

El capítulo tres versa sobre el ámbito político, donde Brasil implementó una retórica de cooperación sudamericana, que encubría maniobras cautelosas para coordinar a la región. Al mismo tiempo, el país evita poner en riesgo su autonomía y sorteó la oposición de los vecinos a sus políticas regionales y aspiraciones internacionales. El ámbito político ocupó un segundo plano con Cardoso para resurgir con Lula pero, al aparecer tensiones con los vecinos debido a sus iniciativas, da Silva decidió contraer sus esfuerzos políticos regionales hacia su segundo mandato. En la última sección del capítulo analizo la Unasur como iniciativa política y los esfuerzos brasileños de concertación regional para darle forma a la Unión.

El último capítulo se enfoca en el ámbito de seguridad. Debido a la geografía brasileña, el país prioriza la defensa de su territorio y población, pues considera que la porosidad de sus fronteras representa un peligro ante amenazas no estatales. Se define a América del Sur como principal fuente de inestabilidad, en especial por crisis en los vecinos y su incapacidad para evitar la exportación de amenazas a territorio brasileño. En consecuencia, Brasil promueve, en la medida de sus capacidades, orden y estabilidad regional reconociendo que no puede hacer frente a las nuevas amenazas de seguridad por sí solo. En la última sección analizo el Consejo de Defensa Sudamericano como foro propuesto por Brasil para catalizar el diálogo regional.

PRIMERA PARTE  
ALCANCE DE LA POLÍTICA REGIONAL BRASILEÑA



CAPÍTULO PRIMERO  
ENTRE QUIMERAS SUDAMERICANAS Y TITUBEOS BRASILEÑOS

*Una América del Sur que sea políticamente estable, socialmente justa y económicamente próspera es un objetivo que vale la pena, no sólo como expresión normal de solidaridad, también como medio para asegurar nuestro propio progreso.*

-Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores, 1º de enero de 2003.

*Tenemos prioridades, y la principal es, desde luego, América del Sur; queremos asociar el destino del desarrollo brasileño al del conjunto de la región.*

-Marco Aurélio Garcia, Asesor de Asuntos Exteriores de Presidencia, 3 de noviembre de 2009.

Primero de septiembre de 2000: el asombro y alivio invade a varios jefes de gobierno sudamericanos reunidos en Brasilia. Un día antes, por iniciativa del presidente brasileño en turno, Fernando Henrique Cardoso, comenzó la Primera Reunión de Presidentes Sudamericanos. La cautela privaba en el aire, varios presidentes temían que Brasil lanzara un programa de integración económica y política asimétrica alterno al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa estadounidense. Temían que dicho programa replicara el diseño del Mercado Común del Sur (Mercosur), con un sistema de “centro y rayos” bajo la tutela brasileña. Sin embargo, “por motivos nunca enteramente esclarecidos, Brasil abandonó el que era, o parecía ser, su objetivo, y vació a la iniciativa de sus aspectos comercial y político”;<sup>1</sup> con grandes discursos sobre la unidad sudamericana, la única propuesta que Brasil institucionalizó fue la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Así, Brasil limitaba el ámbito de sus propuestas a la integración física del subcontinente, evitando la reticencia de aquellos países que desconfían de su tutelaje en el proceso de integración.

---

<sup>1</sup> José Augusto Guilhon Albuquerque, “O Regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas”, *Política Externa*, 3 (2009-2010), p. 15.

El lanzamiento de IIRSA ejemplifica varios debates en Brasilia. Por un lado, se observa un movimiento claro de la política brasileña hacia América del Sur, giro que empezó a finales de la década de 1980 y que Fernando Henrique Cardoso aumentó durante su administración (1994-2002), marcando un claro contraste con el tradicional distanciamiento de la región que el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño había resguardado. Por otro lado, a pesar de que en Brasil se llevó a cabo una definición del alcance de su política regional, en el año 2000 no había una idea clara sobre cuáles deberían ser sus objetivos y los ámbitos de acción, titubeos que continuaron durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) a pesar de los esfuerzos de este presidente por aumentar el involucramiento regional de su país.

En el presente capítulo se analizará el proceso de definición de América del sur como alcance de la política regional brasileña. Brasil lleva a cabo este movimiento como estrategia ante un nuevo escenario regional caracterizado por la interdependencia<sup>2</sup> y las crisis regionales de la década de 1990. Así, “en Brasilia el regionalismo se entiende como instrumento de poder”,<sup>3</sup> pues se cree que es necesario administrar el riesgo regional promoviendo orden y progreso para evitar amenazas al desarrollo interno brasileño (como crisis económicas y contagio de problemas de seguridad, especialmente guerrillas en el Amazonas). No obstante, como se verá en capítulos posteriores, “hay una brecha considerable entre estos indicios de influencia y las políticas de bajo perfil y aversión al riesgo seguidas en la práctica”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Para Robert Keohane y Joseph Nye, la interdependencia es una situación de dependencia mutua, se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre Estados o actores de diferentes países, donde las interacciones tienen un costo significativo y restringen la autonomía de los actores involucrados [Véase el capítulo “Interdependence in World Politics” en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown & Company, 1977].

<sup>3</sup> Matías Spektor, “Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (2010), p. 41.

<sup>4</sup> [Andrew Hurrell, “Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions”, en *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Cuaderno de Trabajo núm. 244, marzo de 2000, p. 2] Matías Spektor coincide con esta visión al argumentar que “el país no asume un papel de agente principal del orden regional y evita situaciones donde se vea forzado a imponerse. Sucesivos gobiernos brasileños rehúyen la idea de costear la preeminencia regional del país” [*Op. cit.*, p. 26].

La nueva política regional generó diversas críticas tanto en el ámbito sudamericano como en el interno. Brasil no se ha ganado la aquiescencia de sus vecinos, pues éstos desconfían de sus iniciativas por considerarlas egoístas;<sup>5</sup> además, esta política no le ha ganado el apoyo de los países de América del Sur en el escenario internacional, pues “el apoyo de los países se reveló insuficiente cuando el gobierno brasileño disputó cargos multilaterales de trascendencia” durante la administración de Lula.<sup>6</sup> En el ámbito interno, la política regional ha despertado divisiones en Itamaraty y fuertes críticas contra el gobierno por utilizar recursos en su vecindario en lugar de emplearlos para resolver problemas internos,<sup>7</sup> por promover un acercamiento demasiado ideologizado, o incluso por favorecer relaciones con sus vecinos en lugar de con países desarrollados.<sup>8</sup>

Considero necesario destacar algunos elementos básicos de la política exterior brasileña antes de embarcarnos en el estudio de su liderazgo en América del Sur, aspecto que desarrollaré en la primera sección. Después, para entender el proceso de definición de América del Sur como alcance de la política regional brasileña, haré un recuento de las relaciones entre Brasil y sus vecinos hasta finales de la dictadura militar, periodo caracterizado por un alejamiento mutuo. En la tercera parte estudiaré el proceso de acercamiento, que inició con el proceso de democratización brasileño a mediados de la década de 1980 y coincidió con cambios similares en los vecinos; en esta sección analizaré las tácticas que empleó la administración de Cardoso para aproximarse a los países sudamericanos. Finalmente, veré los

---

<sup>5</sup> “El compromiso de Brasilia con la región tiende a ser selectivo y sigue un estricto cálculo de interés nacional en lugar de seguir la lógica de intereses regionales cuando éstos chocan contra los primeros” [Matías Spektor, “El Regionalismo de Brasil”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo núm. 16, julio de 2011, p. 3].

<sup>6</sup> Mónica Hirst, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, septiembre-octubre de 2006, p. 134.

<sup>7</sup> Según Matías Spektor, “hay una creencia de que Brasil aún es muy débil para darse el lujo de conceder parcelas de su [autonomía] cuando está justamente intentando asegurarla” [Matías Spektor, *El Regionalismo*, p. 4].

<sup>8</sup> “Estas diferencias reflejan un debate profundo [...], en el cual las élites ven a las relaciones con países industrializados como más benéficas y viables que la expansión de lazos con el sur” [María Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, 1 (2006), p. 37].

motivos por los cuales la administración de Lula redefinió a América del Sur como alcance de su política regional.

#### RADIOGRAFÍA BÁSICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL

Desde épocas del Imperio, los brasileños creen que están destinados a ser protagonistas en el escenario internacional. Esta idea ha sido una constante en la formulación de política exterior brasileña; sin embargo, parece haber una contradicción entre los deseos brasileños de influencia y las políticas de bajo perfil, aversión al riesgo y algunas veces tímidas que se ponen en práctica.<sup>9</sup> Históricamente la política exterior de Brasil ha estado al mando del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), mejor conocido como Itamaraty debido al palacio donde se ubicaba originalmente en la ciudad de Río de Janeiro. Su profesionalismo ha sido reconocido por los presidentes brasileños quienes, si bien tienen la prerrogativa constitucional del diseño de política exterior, favorecen la centralización de la planeación e implementación del actuar internacional brasileño en el Ministerio. Este aspecto garantiza cierta continuidad en la política exterior brasileña, en cuanto el MRE es menos vulnerable que otras dependencias federales a la interferencia de la política interna.<sup>10</sup> Itamaraty ha tenido la tarea explícita de promover el desarrollo interno del país por medio de la política exterior, aspecto que le ha ganado fuerte legitimidad interna como institución preocupada por el crecimiento del país.<sup>11</sup>

Desde mi punto de vista, la política exterior brasileña siempre ha generado cierto debate, caracterizado por dos visiones sobre su diseño, que se explicarán en unos párrafos, pero no se criticaba públicamente la forma en que se conducía la actuación internacional del

---

<sup>9</sup> Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 2.

<sup>10</sup> Miriam Gomes Saraiva, "Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice", en Gian Luca Gardini y Peter Lambert, *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011, p. 53.

<sup>11</sup> Maria Regina Soares de Lima, "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (2005), p. 6.

país. Con la democratización brasileña empezó un proceso de inclusión de nuevos actores en el proceso de diseño de política exterior, el cual se profundizó durante la administración de Lula da Silva, quien incluso rompió algunas tradiciones de Itamaraty.<sup>12</sup> Una de las características del gobierno Lula es que su política exterior dio pie a debates públicos y controversias intra-burocráticas sobre las prioridades internacionales y regionales del país.<sup>13</sup>

La política exterior brasileña tiene dos objetivos principales que se pueden observar a través del tiempo. El primero es la defensa de la soberanía y autonomía nacional en el escenario internacional, meta que se concreta en la aspiración de defensa del territorio brasileño, en especial del Amazonas, consolidación de fronteras,<sup>14</sup> e independencia en políticas de seguridad y desarrollo nacional. El segundo objetivo es “hacer de Brasil un polo independiente del sistema internacional”,<sup>15</sup> para lo cual es necesario promover un orden internacional multipolar donde el país sudamericano pueda tener voz.

A pesar del grado tan elevado de continuidad que algunos analistas observan en las motivaciones y objetivos de la política exterior brasileña, las estrategias del país varían en función de los gobiernos en el poder; desde la década de 1930 en particular se observan dos tendencias que han marcado por igual a gobiernos civiles y militares.<sup>16</sup> La visión de “autonomía por distanciamiento” argumenta que, debido a que Brasil no tiene las condiciones materiales ni la voluntad política necesarias para convertirse en un actor importante en el escenario

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, tradicionalmente Itamaraty designaba al Asesor de Asuntos Exteriores de Presidencia, pero Lula llamó al encargado de la parte internacional del *Partido dos Trabalhadores*, Marco Aurélio García, quien se ha convertido en protagonista del diseño de política exterior desde entonces hasta la fecha, pues continúa en el puesto durante la administración de Rousseff.

<sup>13</sup> María Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, *op. cit.*, p. 37.

<sup>14</sup> El Barón de Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos Junior, puso fin a los problemas fronterizos del país por medio de una activa política diplomática regional, haciendo uso de siete tratados principales: con Bolivia en 1903, Perú en 1909, Reino Unido y Guyana en 1904, Venezuela en 1905, Holanda y Guyana Holandesa en 1906, Colombia en 1907 y Uruguay en 1909 [Rodrigo Morales Castillo, “Evaluación de la *gran estrategia* brasileña”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 93, octubre de 2011, p. 29].

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Sylvain F. Turcotte, traducción de Félix G. Mostajo, “La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, *Foro Internacional*, 4 (2008), p. 788.

internacional, debía acotar su actuar internacional y participar solamente en determinados nichos de oportunidad para promover el desarrollo interno, pues sólo así podría emanciparse de las ataduras del sistema y poder, en efecto, cumplir el llamado a la *grandeza nacional*, es decir ocupar el puesto que, al ser un país territorialmente vasto y rico en recursos, debería tener solamente por sus capacidades, no por su actuar internacional.<sup>17</sup>

La visión de “autonomía por participación” busca generar espacios de cooperación a partir de valores comunes, intereses mutuos y objetivos compartidos, por lo que promueve la formación de alianzas estratégicas internacionales, ya sea con las potencias o con los países que, al igual que Brasil, buscan abrirse espacio en el escenario internacional.<sup>18</sup> Esta corriente argumenta que la autonomía y la consolidación del estatus de potencia internacional y líder regional “dependerán de los esfuerzos que Brasil esté dispuesto a hacer para promover el entendimiento en el plano internacional y contribuir a la prosperidad”,<sup>19</sup> y favorece el surgimiento de un orden internacional multipolar.

El inicio del régimen democrático brasileño en 1985, y posteriormente el fin de la Guerra Fría, presentaron el contexto en el cual las élites del gobierno democrático buscaron consolidar a Brasil como país influyente en la configuración del nuevo orden internacional. Las élites pensaban que “un territorio de proporciones continentales, con diez vecinos con quienes comparte frontera, población grande, economía diversificada y notable uniformidad cultural y

---

<sup>17</sup> Véase Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro*, Sao Paulo, Perspectivas, 2001. Cit. por Alfredo da Gama e Abreu Valladão, “A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força”, en Clóvis Brigagão y Domício Proença, Jr. (orgs.), *Paz e Terrorismo: textos do seminário ‘Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas’*, São Paulo, Editora Hucitec, 2004, p. 369.

<sup>18</sup> Robert O. Keohane define a las potencias medias como Estados sin suficientes instrumentos económico, políticos, militares o sociales como para tener una capacidad de proyección por sí mismas, por lo que usualmente tenderán a cooperar entre ellas para aumentar su capacidad de influir internacionalmente. [“Liliputians’s Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, 2 (1969), p. 291-310].

<sup>19</sup> General Carlos Alberto Pinto Silva, “Brasil: conjuntura atual, riscos e oportunidades”, *Defensenet*, 10 de diciembre de 2008. Cit. por Federico Merke, “South America and the hemispheric security agenda: the challenge of asymmetries”, en *After the US presidential election: the future of hemispheric and international security*, V International Conference of Forte de Copacabana- International Security: a European - South American Dialogue, Río de Janeiro, 20 y 21 de noviembre de 2008, p. 42.

lingüística conforman un sentimiento de identidad que da pie a una expectativa de liderazgo”.<sup>20</sup> Sin embargo, si bien se acordaba que Brasil debía ser una potencia y obtener *grandeza* internacional, existía un debate entre las dos visiones antes descritas, que permea a los encargados del diseño de política exterior tanto en Itamaraty como en Planalto.

En la década de 2000 se mantuvo la creencia en el destino brasileño, incluso aumentó debido a la estabilidad y crecimiento económico que le ganaron al país el título de mercado emergente. Hacia finales de la década, en Brasil existía una sociedad desvinculada del mundo, pero que percibía la situación internacional como favorable, por lo que demandaba mayor participación, pensaba a América del Sur como su “espacio natural de influencia”, pero desconfiaba de sus vecinos y evitaba tomar riesgos y asumir costos.<sup>21</sup>

Durante el gobierno de Lula se sumó una tercera visión a la “autonomista por distanciamiento” y “autonomista por participación”. El nuevo grupo profesaba elementos más ideológicos, provenía del *Partido dos Trabalhadores*, por lo que tenía fuertes bases de “izquierda”, y contaba con vínculos académicos. El principal exponente de este grupo es el Asesor de Asuntos Exteriores de la Presidencia, Marco Aurélio Garcia, quien favorecía el acercamiento con gobiernos que, al igual que el petista, compartieran la búsqueda de profundizar la integración sudamericana por medio de la creación de una identidad compartida, tuvieran políticas socialmente incluyentes y enarbolaran una bandera “progresista”.<sup>22</sup>

Aunado a las controversias entre las tres tendencias en el diseño de política exterior brasileña, en el gobierno y la sociedad conviven dos elementos hasta cierto punto contradictorios. Se observa una sociedad, incluso las élites, que tiene poco contacto con el mundo pero que, al mismo tiempo, considera que lo mejor para el futuro brasileño es la

---

<sup>20</sup> Celso Lafer, *op. cit.* Citado por Maria Regina Soares de Lima, *op. cit.*, p. 8.

<sup>21</sup> Rodrigo Morales Castillo reporta que en 2010 la mayoría de los brasileños no ha viajado al exterior, no tiene familiares en el exterior, no recibe remesas del exterior, no habla un idioma extranjero y no utiliza internet. *Op. cit.*, pp. 65-66.

<sup>22</sup> Miriam Gomez Saraiva, *op. cit.*, p. 57.

participación activa en asuntos internacionales, pues sólo así el país podrá por fin obtener *grandeza*. Sin embargo, el deseo de mayor activismo internacional no se traduce en mayor apoyo al regionalismo, pues los brasileños prefieren relacionarse con países fuera de América del Sur, a quienes ven como amigos y socios, en especial en Asia, en comparación con los Estados sudamericanos.<sup>23</sup>

#### EL ASILAMIENTO ACEPTADO: DEL IMPERIO A LA DICTADURA

Brasil es el país más grande de América del Sur en términos de extensión territorial, población, armamento y economía. Su tamaño es tal que sólo lo superan Canadá, la República Popular China, la Federación de Rusia y Estados Unidos —si incluimos Alaska y las islas de Hawái—; esta extensión hace que sólo Chile y Ecuador, dos de los 12 vecinos sudamericanos de Brasil, no compartan frontera con el gigante regional. El vasto territorio brasileño hace que en su interior convivan diferentes climas, pues se extiende desde arriba del Ecuador hasta profundamente al sur del Trópico de Capricornio, generando una marcada diversidad geográfica donde conviven desde la imponente Amazonas, bosque tropical lluvioso que crea una barrera natural entre Brasil y sus vecinos andinos, hasta las paradisíacas costas del Atlántico que, en especial al sur, son hogar de las ciudades más pobladas en Sudamérica.

Una de las principales preguntas que surge al observar un mapa de América del Sur es cómo lograron los conquistadores portugueses, y en especial los líderes independentistas, mantener unido un territorio tan vasto mientras que la región hispánica después de varios movimientos de independencia en el siglo XIX se fragmentaba en varias naciones. Para Thomas E. Skidmore, Brasil logró evitar desmoronarse debido a su “sentido de singularidad”

---

<sup>23</sup> Véase Rodrigo Morales Castillo, *op. cit.*, p. 43, quien basa sus afirmaciones en la encuesta *Las Américas y el Mundo 2010-2011*.

en Sudamérica, sentimiento que se consolidó debido a esfuerzos de construcción de nacionalismo por parte de las élites brasileñas, especialmente durante el *Estado Novo*.<sup>24</sup>

Incluso actualmente se sigue hablando sobre las diferencias entre Brasil y sus vecinos, haciendo siempre referencia a sus inicios como parte del Imperio Portugués. El 22 de abril de 1500, Pedro Álvares Cabral comandaba una expedición que la Corte Portuguesa financió cuando llegaron, por accidente al parecer, a costas del actual Brasil, marcando así la primera y decisiva diferencia entre éste y sus vecinos hispánicos: el idioma, barrera que hasta la fecha sigue separando a brasileños de hispanohablantes. La segunda diferencia importante inició el 27 de noviembre de 1807, cuando, con apoyo de Inglaterra, la Corte Portuguesa en pleno decidió partir de Portugal, huyendo de las fuerzas francesas bajo el mando de Napoleón Bonaparte y alojarse en su colonia americana. Así, Brasil dejó de ser una colonia para convertirse en la capital del Imperio Portugués, un sueño fuera del alcance de sus vecinos, quienes podrían ser la joya del Imperio Español —como en el caso de la Nueva España y el virreinato de Perú— pero nunca la sede de la Corte.

Por último, en términos históricos, cuando Brasil declaró su independencia el 9 de enero de 1822, el hijo del monarca portugués decidió encabezar el nuevo Imperio Brasileño tomando el nombre de Dom Pedro I, logrando así una transición estable que fortaleció al país, reforzando cierta idea de superioridad brasileña sobre sus vecinos.<sup>25</sup> La historia única del país, junto con la también singular formación de su sociedad, le han dado un carácter singular al pueblo brasileño, quien cita estos rasgos para señalar qué tan diferente es de sus vecinos, a pesar de que comparta con Latinoamérica el desarrollo histórico del siglo XX.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Thomas E. Skidmore, *Brazil, Five Centuries of Change*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 6.

<sup>25</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 790.

<sup>26</sup> Para una explicación más detallada del argumento histórico que usan los brasileños para señalar su singularidad véase el capítulo “Capital Sins” de Peter Winn, *Americas, The Changing Face of Latin America and the Caribbean*, Berkeley, University of California Press, 1992.

Si bien la geografía, el idioma y la historia se volvieron las primeras fronteras entre Brasil y América del Sur, los brasileños, desde el Imperio Portugués, han fomentado un aislamiento de la región por considerarse superiores y calcular que los beneficios de relacionarse con esta serían mínimos.<sup>27</sup> Durante el Imperio se favoreció una relación especial con la metrópoli y se evitaba relacionarse con los vecinos para no entrar en disputa con la Corte Española, con quien había ya bastantes problemas por la definición de fronteras. Además, se favorecía una relación cercana con Inglaterra, Corte que apoyaba a Portugal en los conflictos europeos y con quien el Imperio tenía relaciones comerciales favorables. Esta relación se mantuvo durante el Imperio Brasileño, pues a pesar de que había una ruptura con la metrópoli, un miembro de la Casa de Braganza, reinante en Portugal, seguía al mando.<sup>28</sup> Los únicos momentos en que Brasil se acercaba a los países sudamericanos en términos cooperativos durante este periodo eran para formar alianzas militares y resguardar la integridad de sus fronteras, como sucedió durante la guerra con Paraguay, donde formó la Triple Alianza con Argentina y Uruguay.<sup>29</sup>

En 1889, con el inicio de la República, Brasil se vio obligado a voltear al continente debido a la ruptura de relaciones con Portugal, lo que implicaba una separación tácita con Europa. Si bien la opción natural hubiera sido ver hacia América del Sur por la cercanía, los gobernantes brasileños hicieron el mismo cálculo que los Braganza años antes y buscaron fomentar una relación con el país que les retribuyera más, por lo que decidieron acercarse a Estados Unidos después de una lectura que veía en el país norteamericano a la potencia en el

---

<sup>27</sup> Estas concepciones podrían considerarse una parte del “carácter nacional” brasileño, en cuanto “separan a [Brasil] y tienen un alto grado de resistencia al cambio [...] son rasgos intelectuales y morales fundamentales que se revelan en todos los niveles de pensamiento y acción y le dan a [Brasil] su singularidad inconfundible” [Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*, revisado por Kenneth W. Thompson y W. David Clinton, Nueva York, McGraw-Hill Companies, 2006, 7a edición, p. 141].

<sup>28</sup> José Augusto Guilhon Albuquerque, “Brazil: From Dependency to Globalization”, en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin America and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Rowman & Littlefield, 2003, p. 270.

<sup>29</sup> Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, p. 64.

continente. Así, Brasil apoyó a Estados Unidos, aunque sólo fuese retóricamente, durante la Guerra Hispanoamérica en 1898, aceptando el Corolario de Theodore Roosevelt, ganándose críticas entre sus vecinos. Los brasileños voltearon a ver su región a finales de siglo debido a los reacomodos geográficos y, bajo la batuta de José Maria da Silva Paranhos Junior, Barón de Rio Branco, lograron adjudicarse ganancias territoriales haciendo lujo de gran maestría diplomática donde otros países usaban las armas —desde entonces Itamaraty se ha ganado el título de defensor del interés nacional brasileño debido a su profesionalismo y adaptabilidad.<sup>30</sup>

Durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, los brasileños participaron al lado de Estados Unidos, siendo el único país latinoamericano que participó en la Gran Guerra. En este periodo, debido a que el conflicto detuvo el comercio entre el subcontinente y Europa, principal proveedor de bienes industriales, Brasil volteó a ver a sus vecinos como potencial mercado para productos brasileños, pero después de la crisis de 1929 los países sudamericanos iniciaron un proceso de sustitución de importaciones que cerró los mercados nacionales, por lo que los intentos de comercialización regional fueron infructuosos.

Al terminar la Gran Guerra, Itamaraty buscó un asiento en el Consejo Permanente de la Liga de Naciones, pero su ambición se vio frustrada en gran medida por la oposición de otras delegaciones latinoamericanas, por lo que se retiró de la Liga en 1926 como protesta. Brasil volvió a participar al lado de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, recibiendo ayuda de Washington para modernizar su ejército. Nuevamente Itamaraty buscó un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la posguerra, ahora con el

---

<sup>30</sup> Para Hans Morgenthau, la calidad diplomática es el factor de poder más importante de un país, pues se encargará de combinar fines y medios de política exterior armónicamente con los recursos de poder disponibles [Hans Morgenthau, *op. cit.*, pp. 152-153], por lo que debe señalarse la importancia histórica y vital de Itamaraty para los intereses brasileños.

apoyo estadounidense, y de nueva cuenta vio frustrada su aspiración ante la reticencia tanto de potencias europeas como de países latinoamericanos.<sup>31</sup>

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos redujo su interés por América Latina.<sup>32</sup> Estados Unidos se retiró de la región debido a la escalada de la Guerra Fría; Washington no veía en América Latina una probable fuente de amenazas, pues entendía que éstas no provendrían *de* la región, sino que más bien podrían pasar *por* la región,<sup>33</sup> por lo que una vez que aseguró el sistema interamericano dedicó la mayoría de sus fuerzas a otros escenarios de guerra —interviniendo sólo en momentos que consideraba de crisis, como el caso chileno contra Salvador Allende. Ante el abandono de su aliado regional principal, Brasil, para no aislarse en su propio entorno geográfico, volteó a la región de forma cautelosa, evitando la etiqueta de líder regional para sortear reticencias por parte de sus vecinos. Por lo tanto, cuando Estados Unidos se retira de la región es cuando Brasil intenta acercarse a América del Sur, pues, además, encuentra espacio de maniobra donde antes prevalecía la acción estadounidense.

La década de 1960 se caracteriza por el fortalecimiento del modelo de sustitución de importaciones y el ascenso de regímenes militares en América del Sur. Mientras que el primer fenómeno evitaba mayor cooperación comercial entre países sudamericanos, el *zeitgeist* dictatorial que prevalecía en la región catalizó cierto diálogo entre dictaduras con el propósito de evitar que los disidentes de un país logran huir al entrar al vecino. Se propició un acercamiento entre los militares brasileños y sus pares bajo auspicio de Estados Unidos, quien

---

<sup>31</sup> Puede verse un análisis histórico de ambos periodos en los apartados “The Shock of World War I” y “World War II and the Rise of U.S. Influence”, en Thomas E. Skidmore, *op. cit.*

<sup>32</sup> El retraimiento estadounidense respondió a un fenómeno pendular en el cual el país norteamericano se enfoca en asuntos internos después de cada guerra [Robert Pastor, “The United States and the Americas: Unfilled Promise at the Century’s Turn”, en Robert J. Lieber (ed.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2002, pp. 133-134].

<sup>33</sup> Sergio Bitar, “Economics and Security: Contradictions in U.S.-Latin American Relations”, en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s, Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh, University Press, 1986, p. 599.

favorecía el orden regional que los militares le ofrecían a cambio de perdonar violaciones a derechos humanos y la instauración de dictaduras (que mantuvieron procesos electorales democráticos, aunque la legitimidad de los resultados de las elecciones era cuestionable).<sup>34</sup>

Así, empezó un acercamiento para colaborar y cooperar entre los servicios secretos de las dictaduras sudamericanas orquestado por la Agencia de Inteligencia Central estadounidense (CIA por sus siglas en inglés), denominado Operación Cóndor, “nombre en código para la recolección, intercambio y almacenamiento de información de inteligencia sobre los llamados izquierdistas, comunistas o marxistas que se estableció entre las dictaduras sudamericanas para que cooperaran entre sí”.<sup>35</sup>

Estados Unidos, a pesar del ya señalado distanciamiento de la región, promovió el orden regional para evitar amenazas en América del Sur que lo distrajesen de otros escenarios más apremiantes. Sin embargo, en la década de 1970 esta búsqueda de orden coincidió con la creciente idea que pregonaba el declive del poder estadounidense, especialmente en términos militares, después de una guerra desgastante en Vietnam que terminó cuando el presidente Gerald Ford y Henry Kissinger, su Secretario de Estado, anunciaron el retiro de tropas el 30 de abril de 1975.<sup>36</sup> Ante este nuevo escenario, Kissinger buscó en Brasilia un “pilar” para promover la estabilidad regional en América del Sur, pero, para sorpresa del Secretario, el régimen militar brasileño se opuso rotundamente, argumentando que Brasil efectivamente tenía capacidades para ser una potencia en el ámbito internacional, pero aclaraba que eso no significaba que tenía que ser una potencia regional.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Véase el capítulo “The Undead Ghost of Operation Condor” en J. Patrice McSherry, *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America*, Boulder, Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

<sup>35</sup> Stella Calloni, *Operación Condor, pacto criminal*, Buenos Aires, *La Jornada*, 1999.

<sup>36</sup> Tony Smith, *America's Mission, The U.S. and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton, University Press, 1994, pp. 300-304.

<sup>37</sup> Henry Kissinger le dio a Brasil la denominación de “Estado llave” en la década de 1970, pues consideraba que las características brasileñas, en comparación con sus vecinos, le ayudarían a salvaguardar la estabilidad regional, invitación rechazada por los gobernantes brasileños [Rodrigo Morales Castillo, *op. cit.*, p. 31].

Un primer acercamiento de Brasil a sus vecinos sucedió durante la dictadura, pero fue una aproximación aislada, limitada a objetivos militares, pues sólo incluía esfuerzos por coordinar políticas que favorecieran la seguridad interna de los países sudamericanos, como se explicó con el caso de la Operación Cóndor. En este contexto, las dictaduras brasileña y argentina empezaron un diálogo como respuesta a presiones exteriores comunes: la carrera nuclear internacional de la década de 1980, estableciendo mecanismos de cooperación para desarrollar energía nuclear de manera conjunta,<sup>38</sup> proyecto que no se materializó pero dio pie al proceso de integración en el Cono Sur a finales de la década, el cual analizaré a continuación.

EL FIN DEL AISLAMIENTO: DE INTERESES COMUNES EN LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA CRISIS

Durante la década de 1980 América del Sur presenció un aumento de crisis económicas y políticas. Por una parte, en términos económicos, los límites del modelo de sustitución de importaciones se llevaban al extremo —el costo de los subsidios era muy alto, la calidad de los productos era baja y generaba críticas de los consumidores, los mercados internos resultaban ser demasiado pequeños, entre otros factores. Además, los desarrollos tecnológicos (en producción, transporte, comercio y comunicaciones) aumentaban la interdependencia económica de los países latinoamericanos restringiendo su autonomía y aislamiento económico. Por otra parte, en cuanto al ámbito político, creció la inconformidad de la población y los actores involucrados en la toma de decisiones con los regímenes dictatoriales, buscando modificaciones que legitimasen los procesos democráticos. Así, casi en un efecto dominó, las transiciones democráticas se sucedieron paulatinamente en la región, amenazando el control de las reticentes cúpulas militares aún en el poder.

---

Véase Matías Spektor, *Kissinger e o Brasil*, Río de Janeiro, Zahar, 2009 para un recuento detallado de la relación entre Henry Kissinger y la dictadura brasileña.

<sup>38</sup> Andrew Hurrell, “An Emerging Security Community in South America?”, en Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, University Press, 1998, pp. 242-243.

La combinación de estos dos contextos forzó a que Brasilia aumentara los lazos con sus vecinos; fenómeno que aumentó gradualmente durante la década siguiente, pues con el fin de la Guerra Fría y los esfuerzos de estabilización económicos internos, Brasil inició un proceso de cooperación regional, especialmente con sus vecinos más cercanos, ajustando su comportamiento.<sup>39</sup> Los temas económicos dominaron la agenda desde 1980; si bien varios acuerdos de cooperación tuvieron incentivos políticos, fue en el ámbito económico y comercial donde se logró mayor acercamiento entre Brasil y sus vecinos.<sup>40</sup>

Los países latinoamericanos se enfrentaron a una creciente crisis de la deuda a principios de la década de 1980. El acercamiento que existió durante la dictadura entre Brasil y sus vecinos por temas de seguridad fue el telón de fondo para un diálogo entre deudores bajo la supuesta batuta brasileña, creando temores internacionales ante lo que parecía ser la eminente creación de un cartel de deudores latinoamericanos (el cual incluiría a México, país que junto con Brasil era el más afectado en América Latina). En Brasilia se pensó que la retórica de un bloque de deudores latinoamericanos sería provechosa para los intereses brasileños, pero siempre se prefirió un arreglo bilateral. Los primeros en hablar de (y temer) una posibilidad real de creación de un bloque de deudores para negociar con más fuerza los términos de ajuste y pago de la deuda fueron periódicos ingleses a finales de mayo de 1984.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Entiendo que la cooperación no equivale a armonía, pues “la armonía requiere completa identidad de intereses, mientras que la cooperación sólo puede suceder en situaciones que conjugan intereses en conflicto y complementarios” [Robert Axelrod y Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, 1 (1985), p. 226]. Así, si bien varios intereses brasileños entraban en conflicto con las acciones de sus vecinos, la creciente interdependencia económica regional generaba intereses compartidos.

<sup>40</sup> “Los problemas económicos en general parecen mostrar estructuras de recompensa menos conflictivas que las de seguridad militar” y, añadido, que las de carácter político [*Ibid.*, p. 231].

<sup>41</sup> En el texto se leen los resúmenes que el embajador Francisco Cuevas Cancino hace de las noticias sobre el tema de varios periódicos de ese mismo día, los cuales señalan que los gobiernos “finalmente tomaron medidas frente a la deuda externa [...] como es la formación de un club de deudores”, enfatizando en especial el papel del presidente brasileño João Figueiredo en esta formación [Embajador Francisco Cuevas Cancino a Secretaría de Relaciones Exteriores, télex, Londres, 21 de mayo de 1984, Archivo Histórico Generado Estrada (en adelante AHGE), expediente III-7075-1 (primera parte)].

A pesar del diálogo entre países deudores durante 1984 en el denominado Consenso de Cartagena,<sup>42</sup> ante el escenario de crisis del modelo de sustitución de importaciones, los países latinoamericanos terminaron favoreciendo opciones pragmáticas, donde la acción concertada tenía menos atractivo que las negociaciones bilaterales. México fue el primer país en entablar un diálogo bilateral con organismos financieros internacionales, divorciándose del Consenso de Cartagena y generando cierta suspicacia en Itamaraty, pues a pesar de que Brasil también favorecía negociaciones bilaterales, creía que México había abandonado el Consenso abruptamente,<sup>43</sup> desconfianza que aumentaría hacia finales de la década.

Un año después del Consenso de Cartagena, en 1985, las élites brasileñas iniciaban una transición controlada hacia la democracia, que coincidió con un proceso similar en Argentina, país que había comenzado su democratización dos años antes. Brasil decidió promover mayor cooperación con su vecino, firmando un acuerdo de complementariedad económica, pues a pesar de tirrias históricas compartidas, ambos países creían que los nuevos sistemas democráticos eran vulnerables; había una “convicción compartida de que la democracia [...] era extremadamente frágil y que fuerzas no democráticas aún persistían”,<sup>44</sup> por lo que la política exterior se utilizó como medio para proteger la democracia, en cuanto se promovió la pacificación del Cono Sur para eliminar causas que las fuerzas antidemocráticas pudieran usar para demandar la remilitarización y el regreso de los generales al poder político. Así, el ámbito político catalizó el inicio del acercamiento entre Brasilia y Buenos Aires, donde se calculó que mayor acercamiento serviría a intereses propios.

---

<sup>42</sup> En 1984, producto de un alza en las tasas de interés en la economía de Estados Unidos, se reunieron México, Brasil, Argentina (ahora democrática) y Colombia y, como resultado, declararon que buscaban acciones conjuntas para enfrentar la crisis. Para Carlos de Icaza, se trataba de un “evidente esfuerzo por dar a la negociación de la deuda un carácter político y sacarla del terreno exclusivamente técnico en que se enfrascaba” [Carlos de Icaza a SRE, télex, Brasilia, 23 de mayo de 1984, AHGE, exp. III-7075-1 (primera parte)].

<sup>43</sup> Guillermo Palacios, “Brasil y México: sus relaciones, 1822-1992”, en Antonio Ortiz Mena, Octavio Amorim Neto y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México, encuentros y desencuentros*, México, SRE, 2005, p. 97.

<sup>44</sup> Andrew Hurrell, “Security in Latin America”, *International Affairs*, 3 (1998), p. 536.

Según Matías Spektor, a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, América del Sur tomaba prominencia en los cálculos de política exterior brasileña, y se formaban tres ideas principales que Brasil usaba en relación a la región: esta puede ser fuente de amenazas externas, escudo frente al sistema internacional o plataforma que aumente el poder brasileño. La primera idea profesa que los países sudamericanos son importantes en cuanto representan la principal fuente de inestabilidad para Brasil en el ambiente externo, pues las crisis en la región afectan directamente a los intereses brasileños, en especial en términos económicos y de inversión; en consecuencia, el regionalismo brasileño es una respuesta a los problemas inherentes a la región, la cual puede convertirse en el talón de Aquiles de la política externa brasileña. Así, más que promover la acumulación de poder, la política regional brasileña busca “la reducción de riesgos y la protección contra los efectos deletéreos de la inestabilidad en los países vecinos”.<sup>45</sup>

La segunda idea pregona que América del Sur puede funcionar como escudo frente a algunos efectos no deseados del sistema internacional, especialmente del capitalismo global. Por consiguiente, Brasil puede usar a la región como medio para proteger su autonomía nacional en una era de creciente globalización, principalmente en términos económicos por medio de la conformación de un bloque que, de saberlo coordinar, podría ayudarle a ejercer cierto control sobre los flujos económicos en la región.<sup>46</sup>

La tercera y última idea predica que la región, más que ser una fuente de problemas o un simple escudo, funcionaría como una plataforma que aumente el módico poder que Brasil proyecta en el contexto internacional. Según esta visión, Brasil podría tomar la batuta de un proceso de diálogo y cooperación sudamericana que aumentase su capacidad de negociación en los foros internacionales o en el mercado mundial. Estas tres ideas conviven de modo

---

<sup>45</sup> Matías Spektor, *El Regionalismo*, p. 10.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 10 y 11.

fluctuante y contrapuestas entre sí, explicando en cierta medida las ambigüedades y aparentes contradicciones de la política regional brasileña, caracterizada por un temor frente a la inestabilidad del vecino, la cual debe ser controlada antes de que afecte a Brasil mismo, y por buscar formular un diálogo regional que mejore la proyección internacional brasileña.<sup>47</sup>

El escenario económico internacional a finales de la década de 1980 se caracterizaba por esfuerzos de integración en diversos escenarios regionales. Brasil observaba cómo en Europa los diálogos hacia la integración cobraban fuerza y, para su sorpresa, México, país que había erigido una política histórica de independencia relativa frente a Estados Unidos, proponía la negociación de la integración económica con Washington en 1989, después de que se firmara un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá un año antes. El proceso de “integración económica norteamericana hizo que Brasil buscara un proyecto similar en su región más cercana”,<sup>48</sup> aprovechando los acuerdos de complementariedad de 1985 con Argentina, por lo que inició un proceso de negociación que incluiría a Uruguay y Paraguay para formar el Mercado Común del Sur (Mercosur) con el Tratado de Asunción de 1991 bajo un esquema de regionalismo abierto.<sup>49</sup>

Mercosur fue el primer intento brasileño por participar en la definición de un régimen<sup>50</sup> comercial sudamericano; también fue el primer intento de institucionalización del acercamiento

---

<sup>47</sup> Matías Spektor, *El Regionalismo*, pp. 10 y 11.

<sup>48</sup> Sylvain F. Turcotte, op. cit., p. 791.

<sup>49</sup> “La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) contribuyó al debate sobre la dinámica de los movimientos de integración regional en 1994 con un documento en el que proponía el ‘regionalismo abierto’ como un modelo diseñado para caracterizar la tendencia presente en América Latina, al final de la Ronda Uruguay, en la que se conjugaban los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica. El regionalismo abierto se definiría así como la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración *de facto*, determinada por las señales de mercado, como resultado de una apertura no discriminatoria. En general, se trata de un proceso de integración regional llevado a cabo en un ambiente de liberalización y desreglamentación que, por lo tanto, es compatible y complementario con la liberalización multilateral” [Juan Claudio Epsteyn, “Brasil, el escenario regional como complemento del escenario global” en Pablo Trucco y Diana Tussie (coords.), *Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires, Teseo-FLACSO, 2010, p. 110].

<sup>50</sup> Defino régimen como un “conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área

brasileño a sus vecinos sudamericanos, por lo que aprovechó la coincidencia de objetivos con sus compañeros de bloque para generar reglas y procedimientos de política comercial compartidos. Brasil propuso Mercosur no como parte de un diseño *a priori* de un régimen comercial regional, sino más bien como respuesta a la integración norteamericana, pues creía que sus intereses económicos estarían mejor protegidos en un bloque comercial que aumentase el comercio. Argentina, Paraguay y Uruguay siguieron cálculos sobre su propio interés, al igual que Brasil, al momento de firmar el Tratado de Asunción; el primero buscaba promover el crecimiento económico interno y controlar las acciones de su vecino, los últimos, conscientes de la relación asimétrica con sus socios de bloque, temían ser excluidos de un acuerdo comercial bilateral entre Brasilia y Buenos Aires.<sup>51</sup>

El año de 1994 estuvo marcado por diferentes acontecimientos en la integración económica americana. Por un lado, en América del Norte entraba en vigor un Tratado de Libre Comercio, acuerdo que convivía con un proyecto de mercado común al sur del continente con propósitos aún más ambiciosos (el Mercosur).<sup>52</sup> Por otro lado, Bill Clinton, presidente estadounidense, aprovechando el apogeo que las reformas neoliberales tenían en América Latina, como respuesta a la crisis económicas del modelo proteccionista, retomó la propuesta de George H. W. Bush de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) durante la Primera

---

determinada de las relaciones internacionales” [Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, 2 (1982), p. 186].

<sup>51</sup> Arthur Stein aclara que un régimen no surge solamente cuando los países eliminan consideraciones acerca de su interés y buscan un bien común, por el contrario, el autor explica que “hay momentos en que los cálculos racionales a favor del interés propio llevan a que los actores abandonen procesos independientes de diseño de política a favor de la toma de decisiones conjunta” [Arthur A. Stein, “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World”, *International Organization*, 2 (1982), p. 316].

<sup>52</sup> Gustavo Vega explica que un *Área de Libre Comercio* es aquella en la cual los países miembros eliminan las barreras arancelarias al comercio regional, pero mantienen aranceles particulares frente a los no miembros. La *Unión Aduanera* podría verse como un estadio intermedio entre el área de libre comercio y el mercado común, pues además de desgravar aranceles, los países miembros adoptan un arancel externo común ante terceros países. En el *Mercado Común*, junto al arancel externo común y la coordinación de políticas comerciales que se aplican al mundo externo, se instaura la libre circulación de factores productivos de países miembros, es decir libre circulación de bienes y servicios, capital y mano de obra [Gustavo Vega, “El TLCAN, la relevancia de la fórmula Ojeda para entender su negociación y estructura”, 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. 189-190].

Cumbre hemisférica celebrada en Miami en diciembre de 1994, la cual abarcaría al continente entero. Brasil expresó su reticencia ante el proyecto desde el principio, pues aseguraba que Estados Unidos tendría más ganancias al poder vender con pocas restricciones al continente, mientras que los productos brasileños (y los latinoamericanos en general) seguirían enfrentando fuertes barreras arancelarias estadounidenses; los empresarios brasileños decidieron unirse y apoyaron (presionaron) a Itamaraty en las negociaciones contra el ALCA.<sup>53</sup>

Itamar Franco, presidente brasileño en turno, reaccionó ante el proyecto estadounidense con una propuesta diseñada en Brasilia, el Tratado de Libre Comercio de América del Sur (TLCAS), iniciando una nueva etapa en su política regional donde proponía un diálogo entre Mercosur como bloque y sus vecinos, propuesta que acentuaba la preferencia brasileña por América del Sur en contraposición a Latinoamérica. Brasil presentó su proyecto de regionalismo sudamericano “como el mejor antídoto posible contra la influencia estadounidense” y como “un freno contra la voracidad de Estados Unidos”.<sup>54</sup> Sin embargo, después de que Sudamérica ignorase la propuesta de Franco, Brasil decidió participar plenamente en las negociaciones hemisféricas usando, aunque sólo retóricamente, el peso de Mercosur, y olvidándose del TLCAS.

Un mes después de la Cumbre de Miami, Fernando Henrique Cardoso, quien ocupó los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda durante la administración de Itamar Franco, tomó posesión de la presidencia brasileña, heredando dos tareas importantes. En el ámbito regional, Cardoso debía consolidar el giro a la región que apoyó cuando estuvo al frente de Itamaraty y propuso que América del Sur fuese *una* de las prioridades de política exterior

---

<sup>53</sup> Maria Regina Soares de Lima, "Na trilha de uma política externa afirmativa", *Observatório da Cidadania*, 1 (2003), p. 96.

<sup>54</sup> Pablo Trucco y Diana Tussie, “Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur”, en Pablo Trucco y Diana Tussie, *op. cit.*, p. 27.

brasileña. En el ámbito interno debía atacar la creciente inflación y fortalecer las políticas que como ministro de Hacienda había diseñado, el *Plano Real*.

En cuanto a la primera tarea, Cardoso propuso aumentar el diálogo con los países de Mercosur y de América del Sur, haciendo amplio uso de la diplomacia presidencial, importante innovación de política exterior, pues durante la dictadura militar los contactos en persona con los mandatarios vecinos se redujeron al mínimo. Así, durante sus viajes el presidente brasileño promovía la idea de América del Sur que Franco había propuesto años antes, disminuyendo en sus discursos la importancia de México, Centroamérica y el Caribe.

Fernando Henrique Cardoso argumentaba que México había escogido acercarse a América del Norte en lugar de promover relaciones más cercanas con América Latina. Según él, la relación de Estados Unidos con Centroamérica y el Caribe estaba marcada por una amplia historia de intereses estadounidenses, incluso en épocas cuando Estados Unidos se retiró de la región, por lo que el margen de acción de los países centroamericanos y caribeños estaba demasiado restringido en comparación con sus vecinos sudamericanos. Ante estas dos características hemisféricas, América del Sur debía buscar y promover un proceso de cooperación aprovechando el relativo espacio de maniobra frente a las estrategias estadounidenses y con el objetivo compartido de promover la estabilidad regional.

Además, Fernando Henrique Cardoso buscó consolidar la etiqueta de “América del Sur” como una táctica más de su plan contra la inflación interna brasileña. Uno de los componentes principales del *Plano Real* era el financiamiento de organismos internacionales para promover políticas de estabilización y crecimiento. Cardoso consideraba que la etiqueta “América Latina” hacía que los prestadores recordaran la década de 1980, cuando el fantasma de la moratoria se cernió sobre los países de la región debido a la crisis de deuda; asimismo, el

presidente brasileño no quería que se identificara a Brasil con México, país que atravesaba por una crisis económica en 1994.

Estas dos causas hicieron que Itamaraty promoviera la etiqueta “América del Sur” en diferentes discursos y negociaciones, marcando el principio de una redefinición del alcance de la política regional. Sin embargo, a pesar de la retórica de Cardoso, Brasil se enfrentaba a los límites de su política regional. El contexto de crisis económica a finales de la década de 1990, producto tanto de un contagio de la crisis asiática en 1998 como de políticas monetarias en algunos países sudamericanos, hizo que el comercio en el Mercosur entrara en declive, estimulando las presiones proteccionistas de aquellos sectores brasileños afectados por la integración, como el agropecuario.

Conjuntamente, Argentina manifestó sus divergencias del proyecto integracionista al buscar un mayor acercamiento con Estados Unidos, mientras que Brasil usaba al Mercosur para ejercer mayor autonomía frente a Washington (sin embargo, Argentina abandonó el alineamiento automático con Estados Unidos después de no recibir apoyo económico durante la crisis de 2001).<sup>55</sup> Brasil tampoco cooperaba con la Casa Blanca en términos de seguridad regional: Cardoso hizo oídos sordos a las invitaciones de Clinton para participar en los diálogos entre el gobierno y la guerrilla colombiana, pues “era consciente de que la proyección internacional de las habilidades brasileñas en cuanto al uso de poder eran limitadas”.<sup>56</sup> Además, los problemas de finales de la década dejaron en claro la vulnerabilidad brasileña en un contexto de creciente interdependencia regional: la crisis de 2001 reveló la insuficiencia de recursos económicos brasileños.

---

<sup>55</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Cambridge, University Press, 2003, p. 334.

<sup>56</sup> Paulo Roberto de Almeida, “Lula’s Foreign Policy: Regional and Global Strategies”, en Joseph L. Love y Werner Baer (eds.), *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2009, p. 170.

Durante los dos periodos presidenciales de Cardoso, Brasil decidió voltear a su región debido a los problemas compartidos, y buscó cooperar con ellos dado que a) existían intereses comunes como resultado de estos problemas, b) Itamaraty calculó que las ganancias de este movimiento serían mayores conforme pasara el tiempo, en especial en cuanto a negociaciones comerciales, y c) el número de actores involucrados en los regímenes comerciales regionales era reducido en un principio. Sin embargo, los incentivos para mayor acercamiento se redujeron cuando el alcance y los ámbitos de los regímenes aumentaron y los problemas económicos volvieron a permear, como veremos en la última sección de este capítulo.

#### *SUDAMERICANIZACIÓN BRASILEÑA: CRÓNICA DE UNA CRISIS DE IDENTIDAD*

Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia brasileña el 1 de enero de 2003. Como telón de fondo se acentuaba la ausencia estadounidense de la región, pues Washington estaba demasiado ocupado dilucidando las estrategias militares y de construcción de Estados en Medio Oriente; además, el subcontinente se pintaba poco a poco con la denominada “Ola Rosada” por la llegada a la presidencia de candidatos de izquierda con propuestas de política social más incluyentes en varios países sudamericanos.<sup>57</sup> Pero, aunque en el campo político se daba una convergencia hacia la izquierda (con excepciones importantes, como el caso colombiano), en el campo económico se forjaba el “fin del consenso neoliberal” en la región. Por un lado, estaban países que buscaban ampliar su integración económica internacional implementando políticas de apertura y convergencia normativa comercial (en protección de propiedad intelectual, por ejemplo), entablando diálogos comerciales con Washington (Chile, Perú y Colombia); y por

---

<sup>57</sup> En 1999 Hugo Chávez llegó a la presidencia venezolana, en 2000 lo hizo Ricardo Lagos en Chile con un programa de “socialismo moderado”, Néstor Kirchner en Argentina en 2003, en 2006 Michelle Bachelet en Chile, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia y en 2008 Fernando Lugo en Paraguay [Para un recuento dinámico de los cambios políticos en la región puede consultarse “El tablero político se mueve en la región” organizado por el Grupo de Diarios de Américas: <http://e.eltiempo.com/media/produccion/mandatarios/index.html>].

otro, se formó un grupo reticente a la apertura comercial y a aceptar reglas no estrictamente comerciales, como, precisamente, las reglas de propiedad intelectual (Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia).<sup>58</sup>

En este contexto, los esfuerzos de integración económica basados en el regionalismo abierto atravesaron un período de estancamiento, pues era cada vez más difícil lograr acuerdos, por lo que se priorizaron compromisos “posliberales” con temas esencialmente políticos, como la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Sin embargo, la inclusión de temas políticos dificulta aún más el diálogo, poniendo en jaque la idea misma de América del Sur como base de integración. Brasil redujo su interés en los temas económicos regionales después de las crisis de finales de la década de 1990 y principios del milenio, pero esto generó mayor reticencia a sus propuestas de cooperación regional por parte de países que continuaron con una agenda de liberalismo económico, pues preferirían un diálogo en materia comercial, demandando la apertura del mercado brasileño.

A pesar de los disensos en materia económica en la región, empezó una “integración informal en América del Sur” debido al flujo de capitales intrarregionales y al acercamiento entre empresarios de países sudamericanos.<sup>59</sup> En este nuevo contexto las empresas brasileñas, beneficiadas por la estabilidad económica de su país incluso durante las crisis, desplegaron una estrategia que aumentaba su presencia en la región —así, por ejemplo, se podía ver cómo

---

<sup>58</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, “Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 17, julio de 2011, p. 12.

<sup>59</sup> A pesar de la crisis macroeconómica a inicios de milenio, los términos de intercambio comercial en la región mejoraron debido al bajo nivel de las tasas de interés internacionales y al incremento de los precios de las materias primas, lo cual generó “un aumento en las divisas en los países del subcontinente que se tradujo en acumulación de liquidez, posibilitando la expansión de empresas sudamericanas a través de inversiones intrarregionales” [Pablo Trucco y Diana Tussie, *op. cit.*, p. 33].

Petrobrás, empresa mayoritariamente pública, fortalecía y extendía su presencia en la región;<sup>60</sup> también las empresas privadas ampliaban su acción regional, como ejemplifica el caso de la constructora Odebrecht.<sup>61</sup> Incluso en y después de 2008, justo en medio de la crisis financiera internacional, las empresas brasileñas aumentaron sus inversiones regionales.

Las aparentes contradicciones —mayor importancia a la política sobre la economía, pero incremento de intercambio comercial— del escenario en que Lula entró a la presidencia dieron pie a dos corrientes de política regional. La primera, con defensores en Itamaraty, abogaba por el respaldo a empresarios brasileños en el continente, promoviendo se aumentara el esfuerzo de integración física regional para mejorar el comercio y disminuir costos de transporte. La segunda, originada principalmente en Planalto, argumentaba que los temas económicos, incluso comerciales, ya no podían ser la prioridad de la política regional brasileña en una época “posliberal”. Funcionarios de Planalto consideraban que el desarrollo era la meta primordial de Brasil, pero que una agenda política, centrada en mayor acercamiento con países de izquierda y mediación de conflictos internos en los países vecinos, favorecería la cooperación regional y, por ende, el desarrollo.

Como se verá en capítulos posteriores, especialmente en el capítulo 3, el debate en el seno del Plano Piloto,<sup>62</sup> sumado a un mayor énfasis en la diplomacia presidencial y partidista que capitalizaba el carisma de Lula, generó que Itamaraty criticara la politización extrema de la política exterior, ámbito tradicionalmente aislado del juego político brasileño. Sin embargo, a

---

<sup>60</sup> Durante esta década Petrobrás consolidó su presencia en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En los siguientes capítulos se hará un análisis más puntual de esta expansión [Véase “Presencia Global” en el apartado *Quiénes somos* en el portal electrónico de la empresa brasileña: <http://www.petrobras.com/es/quiene-somos/presencia-global/>].

<sup>61</sup> En América del Sur la empresa tiene presencia en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú [Véase la sección dedicada a Latinoamérica en “Negociaciones y Participaciones” del portal electrónico de la empresa: <http://www.odebrecht.com.br/es/negocios-y-participaciones/latinoamerica-y-angola/>].

<sup>62</sup> Nombre con que se conoce al centro de Brasilia, en el cual la Plaza de los Tres Poderes (sede de Planalto, el Congreso y el Supremo Tribunal Federal) es la cabina de un avión imaginario y convive con la Explanada de los Ministerios, donde se encuentra Itamaraty, que funciona como fuselaje de dicho avión.

pesar de las divergencias en cuanto a las prioridades temáticas de la política regional brasileña, tanto Itamaraty como Planalto cerraron filas detrás de Lula cuando éste propuso a América del Sur como *la* prioridad de la política exterior brasileña, avanzando así en el proceso que Itamar Franco había iniciado con el TLCAS al enarbolar al subcontinente como la bandera de los esfuerzos de cooperación regional brasileños.

Los dos epígrafes con que inicié este capítulo muestran cómo ambas instituciones encargadas del diseño de política exterior coincidían en América del Sur como alcance de la política regional, el problema es que existía un debate sobre la definición de los ámbitos y estrategias de ésta. En consecuencia, si bien había congruencia en cuanto a qué países se debía tomar en cuenta en un proyecto, es decir en cuanto al *alcance* en términos de Joseph Nye, las acciones brasileñas aparentaron estar descoordinadas en cuanto a ámbito y objetivos, “dando la impresión de que el proceso de diseño está fragmentado”.<sup>63</sup>

Una de los principales cambios en política exterior que Lula promovió fue la “complementación” del principio de no intervención con el de *no indiferencia*, argumentando que la mayor relación entre Brasil y sus vecinos hacía que Planalto prestara mayor atención a las situaciones de inestabilidad en Sudamérica,<sup>64</sup> añadiéndole nuevas tareas a la política exterior —pero Planalto sería la institución a la que se le delegarían en lugar de a los diplomáticos de Itamaraty. Este movimiento recibió apoyo interno en un principio en cuanto se veía a América del Sur como “fuente de preocupaciones”, pues se temía que el avance del “populismo [...] aumentara la posibilidad de problemas en fronteras amazónicas” que pudieran adentrarse a territorio brasileño.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Paulo Roberto de Almeida, *op. cit.*, 174.

<sup>64</sup> Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la conferencia "Brazilian Foreign Policy in the 21st century and the role of the Sino-Brazilian Strategic Partnership", Universidad de Beijing, 25 de mayo de 2004, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Brazilian Foreign Policy Handbook*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2008, p. 19.

<sup>65</sup> Matías Spektor, *Ideias de ativismo regional*, p. 29.

Las crecientes amenazas transfronterizas dieron pie a mayor cooperación entre países sudamericanos (especialmente en temas como tráfico de drogas, control de armas y migración ilegal) que culminaron con la formación del Consejo Sudamericano de Defensa (órgano de diálogo entre aparatos militares).<sup>66</sup> Por primera vez los militares brasileños apoyaron este tipo de esfuerzos, pues históricamente se habían opuesto al diálogo regional en la materia por considerarlo una intromisión en la soberanía nacional.<sup>67</sup> Durante la administración de Lula, los militares vieron en el diálogo regional un bastión contra el énfasis extremo (acaso obsesión) en temas de seguridad (*securitización*) que Estados Unidos promovía después del 11 de septiembre —expresado en el aumento de bases militares en el subcontinente y en mayores presiones a los países para detener amenazas transnacionales—, pues América del Sur podría definir la agenda de seguridad tomando en cuenta consideraciones de desarrollo, no meramente militares. Además, el acercamiento regional podría funcionar como una herramienta para vigilar el nuevo anhelo bélico de Venezuela.

Aunado a este diálogo regional, Brasil ha buscado un papel de “solucionador de crisis” en la región, el cual sobrepasa las capacidades diplomáticas brasileñas, en especial porque muchas veces el país (o países en conflicto) no piden la ayuda brasileña,<sup>68</sup> pero éste se propone a sí mismo como mediador en un anhelo por formar parte de los “solucionadores” de conflictos en su región inmediata. Desde 2003 Brasil ha intervenido en crisis en Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela, después de que limitara su participación a solamente países del

---

<sup>66</sup> Amaury de Souza, Senior Partner, MCM Consultores Asociados, Río de Janeiro, en Panel III, “Brazil’s Changing Relations within South America”, *New Directions in Brazilian Foreign Relations*, Brazilian Institute of the Woodrow Wilson International Center for Scholars y Brookings Institution, Washington, DC, 28 de septiembre de 2007, p. 30.

<sup>67</sup> Véase María Helena Moreira Alves, *State and Opposition in Military Brazil*, Austin, University of Texas Press, 1988, p. 15, 23-25 para entender la Doctrina de Seguridad y Desarrollo Nacional que se siguió en la dictadura, la cual, en asuntos amazónicos, sigue en gran medida vigente, como se puede observar en José Seixas Lourenço, “Amazonia: Past Progress and Future Prospects”, en Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *Brazil: A Century of Change*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2009, p. 263-269.

<sup>68</sup> María Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, *op. cit.*, p. 32.

Mercosur, como ocurrió en el caso paraguayo en la década de 1990. Si Lula hubiese sabido que las crisis regionales aumentarían, tal vez no se hubiese embarcado en una tarea tan complicada y que le da una reputación de “solucionador” arribista o de violación al principio de no intervención. Además, “si bien es cierto que Estados Unidos mira con buenos ojos los esfuerzos de Brasil para tener un rol estabilizador en la región, también es clara la resistencia a que se mueva con plena libertad en algunos campos sensibles”,<sup>69</sup> especialmente en relación con Venezuela.

La administración de Lula, en especial bajo la batuta de Presidencia, se encargó de favorecer los temas políticos sobre los económicos en los mecanismos de integración regionales. Un ejemplo de este movimiento fue la propuesta de creación, por parte de Lula, de la Comunidad Sudamericana de Naciones en diciembre de 2004, delimitando tanto el área geográfica como los temas (esencialmente políticos) de la misma; este órgano cambió de nombre a Unasur en 2008, año en que se firmó su Tratado Constitutivo en Brasilia. Sin embargo, a pesar de los grandes discursos a favor de esta organización, los países miembros tardaron en ratificarlo, por lo que entró en funciones en 2011.

Venezuela muestra cierta reticencia frente a los proyectos brasileños en Unasur. En 2004 propuso la creación del ALBA como oposición a ALCA, pero en 2006, con la entrada de Bolivia a la Alianza Bolivariana, Hugo Chávez instauró un proceso de integración alterno al dotar de instituciones supranacionales a ALBA (a las que se opone Brasil tanto en Mercosur como en Unasur) e incluyendo a países caribeños, rompiendo así con la etiqueta sudamericana propuesta por Brasilia. De este modo, Chávez partió en dos el proyecto brasileño, dividiendo a Unasur en dos bloques que parecen seguir líneas geográficas: el norte prefiere el ALBA encabezado por Venezuela (con excepción de Colombia) y el sur al Mercosur de Brasil (con

---

<sup>69</sup> Mônica Hirst, *op. cit.*, p. 135.

excepción de Chile). Chávez no sólo atacó el alcance del proceso de integración regional que Brasil propuso, sino también los objetivos de mecanismos con protagonismo brasileño como Unasur y Mercosur. En 2007, durante la 32ª Cumbre de Mercosur, el mandatario venezolano declaró que “había ido a descontaminar a la organización de sus ideas neoliberales y a relanzar la integración [...] a partir de bases nuevas”.<sup>70</sup>

La política sudamericana de Lula encontró opositores no sólo en la región; los críticos más acérrimos de su actuar regional fueron los propios brasileños. Itamaraty le reclamaba haber politizado demasiado el diseño de política regional. Una gran parte de la población le reprochaba malgastar recursos brasileños en esfuerzos regionales cuando debería usarlos para resolver problemas internos más apremiantes, como la desigualdad y la pobreza.<sup>71</sup> Los empresarios, especialmente medianos y pequeños, lo criticaban por ignorar cuestiones comerciales, como mayor apertura de créditos (el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, BNDES, canceló varios créditos a pesar de los discursos de Lula que favorecían mayores oportunidades para empresarios) o mayor impulso a acuerdos bilaterales.

Los medios y académicos lo calificaban negativamente por tener una retórica demasiado optimista pero acciones limitadas,<sup>72</sup> incluso le criticaron por sacrificar el interés nacional a cambio de no meterse en problemas con sus vecinos, como sucedió en el caso de conflictos por infraestructura energética con Bolivia.<sup>73</sup> La mayoría de los opositores de la política regional de Lula coincidían en que su administración debería canalizar esos recursos a relaciones que beneficiasen más al país, en especial fortalecer el diálogo con países desarrollados y con potencias emergentes, cuestionando de este modo la importancia que Lula le daba a la región en términos de política exterior.

---

<sup>70</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, pp. 801 y 803.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 805.

<sup>72</sup> Sergio Amaral, exministro de Industria, Comercio y Desarrollo, en Panel III, *op. cit.*, p. 28.

<sup>73</sup> Mónica Hirst, *op. cit.*, p. 138.

## CONCLUSIÓN

Brasil ha pasado por un proceso de (in)definición y redefinición del alcance de su política regional latinoamericana. En este capítulo he rastreado los debates brasileños en torno a la “etiqueta” que debería usar su política regional, destacando las administraciones de Fernando Henrique Cardoso y de Luiz Inácio Lula da Silva, pues fue hasta entonces que América del Sur tomó fuerza como referente de las acciones brasileñas en el subcontinente. Brasil tiene una tradición enraizada de anhelo por *grandeza* nacional; desde épocas del Imperio este país ha reclamado se le reconozca como protagonista en el sistema internacional debido a su historia y recursos de poder. Sin embargo, esta tradición se acompaña de un aislamiento regional anquilosado, el cual se modificó poco a poco desde la década de 1980 para tomar forma definida siguiendo la batuta de Cardoso y Lula. Este nuevo regionalismo, que define a América del Sur como su alcance, tiene por objetivo aumentar el rango de autonomía brasileña, especialmente en negociaciones comerciales hemisféricas y principalmente frente a Estados Unidos, presentarse como representante de la región en foros o negociaciones internacionales y promover el desarrollo interno para evitar amenazas con origen en la región y aumentar la certidumbre.

Históricamente, Brasil ha designado más recursos a su actuar en la escena internacional que en la regional. Esto implica, por lo tanto, que su política en América del Sur se acompaña de éxitos modestos debido a los recursos moderados que destina a su andar regional (tanto en términos comerciales como en provisión de asistencia, coordinación y cooperación) en comparación con “su papel más público y relativamente más visible en los foros internacionales principales”.<sup>74</sup> Además, en los últimos años de la administración de Lula, Brasil priorizó proyectos políticos en la región, al mismo tiempo que diversificaba su agenda

---

<sup>74</sup> Paulo Roberto de Almeida, *op. cit.*, p. 172.

económica geográficamente fuera de la región, reduciendo la importancia de América del Sur.<sup>75</sup> Asimismo, la política exterior brasileña se caracterizó por ser principalmente reactiva ante los temas regionales, incluso los políticos o de crisis, dando la imagen de que el gobierno no tenía una estrategia clara para la región.

Es ingenuo pensar que los países vecinos aceptarán la llegada Brasil cuando éste quiera y en los términos que éste proponga, al contrario, “esos mismos Estados no parecen dispuestos a conceder a Brasil papel alguno en el área, oponiéndose por tanto a la mayoría de sus iniciativas”.<sup>76</sup> Este rasgo es compartido por otras potencias denominadas “emergentes” según Christian Wagner, quien señala que la “región” no es muy importante todavía como ámbito de acción para este tipo de países, no sólo para Brasil, pues generalmente

la arquitectura regional parecería más una maldición, ya que las inversiones de las potencias regionales o emergentes para proveer bienes públicos a una región casi nunca son retribuidas [...] con reconocimiento a su liderazgo regional [o] apoyo a sus ambiciones mundiales [...] Pero en una era de interdependencia económica y política, los vecinos son importantes, nos gusten o no. Por lo tanto la participación de las potencias emergentes en la arquitectura regional sigue siendo relevante para hacer frente a retos transnacionales.<sup>77</sup>

Al final, en el análisis del liderazgo brasileño en América del Sur, la única definición que parecía estar clara, el alcance en términos de Nye, se tambaleaba hacia finales del segundo periodo de Lula, cuando los esfuerzos de cooperación e integración se llevaron a cabo de forma más cautelosa y con menos bombo y platillo. De hecho el entusiasmo por América del Sur con el que Lula inició su primer periodo se redujo con el tiempo debido a diversas frustraciones ante el contexto regional y a críticas internas. Analistas y académicos brasileños

---

<sup>75</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, *op. cit.*, p. 17.

<sup>76</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 786.

<sup>77</sup> Christian Wagner, “Las potencias emergentes en la arquitectura regional”, en G. Isaac Morales y María Celia Toro (coords.), *Política Exterior*, núm. 94 (*El sistema internacional y las potencias emergentes*), febrero de 2012, pp. 137-138.

le pedían a Lula dejar a América del Sur a un lado para favorecer asuntos internos o temas y regiones de política exterior más redituables, por lo que el presidente terminó por limitar sus acciones tanto en temas como en subregiones dentro de América del Sur.

En esta primera parte se llevó a cabo el primer paso que propone Nye para entender las acciones internacionales, en este caso regionales, de un país: se buscó entender cuál fue el proceso mediante el cual Brasil definió a América del Sur como alcance de su política regional. Para entender este punto se hizo referencia a diferentes debates internos tanto sobre los objetivos como sobre los medios de dicha política regional; debido a que el propósito de este capítulo no era el análisis de estos dos puntos, muchas dudas pudieron haber quedado en el lector. Espero que estas dudas se hayan convertido en curiosidad a lo largo de esta lectura, pues en la siguiente parte se procederá al análisis de los ámbitos y medios de acción que Brasil escogió y diseñó para llevar a cabo su política sudamericana.

En el siguiente capítulo analizaré el ámbito económico, el cual es, debido a que las cifras económicas son bastante asequibles, el más fácil de asir, más no por ello el más fácil de entender. En el presente capítulo se hizo referencia continua a procesos de integración económica en el continente como el TLCAN, al cual Brasil respondió con el Mercosur, o ALCA, al cual Brasil respondió con TLCAS; se habló también de los empresarios como vector de integración en el subcontinente y de cómo los temas económicos perdieron peso en la agenda regional de Brasilia. Es entendible que en este mar de nombres y siglas el lector se haya perdido un poco, por lo que en el siguiente capítulo intentaré dejar en claro los intereses y estrategias brasileñas en el proceso de integración económica sudamericana.

SEGUNDA PARTE  
OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL BRASILEÑA



CAPÍTULO SEGUNDO  
*ECONOMÍA: VAIVENES DEL LETARGO BRASILEÑO*

*La integración sudamericana es una parte esencial del desarrollo brasileño y de nuestras relaciones internacionales. Nuestras políticas de integración buscan una América del Sur estable, próspera y unida.*  
-Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores, 2007

*Evitamos que se hable del imperialismo brasileño en la región [...]  
No queremos ser la Alemania de América del Sur*  
-Marco Aurélio García, Asesor de Asuntos Exteriores de Presidencia, 17 de noviembre de 2012

Durante las décadas de 1980 y 1990 los brasileños, como el resto de América Latina, atravesaron por una época de crisis económicas, en medio de las cuales se dieron cuenta que la abundancia de los recursos naturales de la que tanto se precian, al punto de decir que su bandera nacional simboliza dicha abundancia, servía poco para combatir problemas de deuda e inflación. Al mismo tiempo, la creciente interdependencia económica entre Brasil y sus vecinos hizo que los brasileños entendieran que no lograrían salir de la crisis con esfuerzos aislados, sino que más bien tendrían que ver a sus vecinos para, por lo menos, reducir las amenazas al crecimiento económico interno. Así, durante la década de 1990, especialmente durante las administraciones de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Brasil diseñó una política regional en el ámbito económico que Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) continuó, aunque de forma más acotada.

En el presente capítulo se ponderará la política regional brasileña en el ámbito económico. La estabilidad y el crecimiento económico son, tal vez, los “bienes públicos” más visibles que un líder regional puede ofrecer a sus seguidores. Estos pueden traducirse en esquemas de comercio e inversión que faciliten el crecimiento, en inversión de capital por parte del líder para la promoción y cooperación económica —más asequible en tratados bilaterales y acuerdos de cooperación—, en la promoción de marcos regulatorios comunes que den cierta predictibilidad a las transacciones y en la construcción de acuerdos económicos regionales.

Si bien América Latina mejoró su perfil económico a partir de la década de 1990, Brasil tuvo un papel mínimo como causa de esta tendencia. Las propuestas brasileñas de mejoría de comercio e incluso las de integración económica respondieron a factores estructurales y coyunturales, no a una lógica de largo plazo que favoreciese la formación de una agenda o creara aquiescencia regional. Brasil reaccionaba en lugar de proponer debido a la insuficiencia de sus recursos y a su aversión al riesgo.<sup>1</sup> Brasilia modificó y redujo gradualmente el alcance de su política económica, pues concluyó que mayor relación económica con sus vecinos significaba desperdiciar recursos que podría ocupar con otros países. Sin embargo, ante varias iniciativas empresariales de promoción comercial en Sudamérica, las autoridades brasileñas decidieron apostar por la interconexión física del subcontinente para mejorar los flujos comerciales y reducir los costos de transacción.

---

<sup>1</sup> Según Andrew Hurrell y Ngaire Woods, para los Estados poderosos la globalización es asunto de elección, si bien no pueden darle la espalda a este proceso, pueden controlar su nivel de aceptación. En cambio, para los Estados menos poderosos, como el caso de Brasil, la globalización es un fenómeno al cual deben responder. Los Estados deben tener determinada estabilidad y poder para aprovechar el proceso de promoción y formación de instituciones en el marco de la globalización, pues estas instituciones son arenas de poder e influencia donde usualmente el poderoso hace y rompe las reglas, pero las instituciones deben beneficiar a los seguidores o difícilmente se concretarán [Andrew Hurrell y Ngaire Woods, “Globalization and Inequality”, *Millennium*, 3 (1995)]. Podría interpretarse, entonces, que Brasil buscó reflejar las dinámicas internacionales de formación de instituciones en una escala regional, donde parece que él es quien tiene mayores recursos que sus vecinos y, por lo tanto, puede establecer las reglas.

En Planalto, sede de la Presidencia brasileña, tomó fuerza una idea que predicaba que América del Sur podría funcionar como *escudo* ante algunos elementos considerados negativos del sistema capitalista que se forjaba desde la década de 1980. Los objetivos de largo plazo eran “control de la globalización y protección contra choques externos en materia económica”.<sup>2</sup> Así, se forjó una concepción donde la región podría disminuir los efectos colaterales de la globalización y de una política comercial ortodoxa y, a la vez, aumentaría la capacidad de negociación brasileña frente a proyectos de potencias extra-regionales en América del Sur (especialmente estadounidenses). Sin embargo, a pesar de estos incentivos para un mayor involucramiento brasileño en la región, Brasil consideraba que debía enfocar sus esfuerzos en el mejoramiento económico interno en lugar de dedicar recursos a una agenda regional, por lo que más que proponer proyectos regionales reaccionaba ante diversos esfuerzos en la región.

La política económica regional brasileña se ha redefinido en varias ocasiones. A finales de la década de 1980 Brasil favoreció el acercamiento con sus vecinos en términos económicos y comerciales para formar su propio bloque regional, el Mercado Común del Sur (Mercosur). En la década de 1990, con la apertura económica, se veía a América del Sur como socio comercial potencial, por lo que se buscaron espacios complementarios. Sin embargo, debido a crisis económicas regionales, en la década de 2000 Brasil redujo el ámbito de su política económica solamente a la interconexión física, aspecto que favoreció la transnacionalización de empresas brasileñas al disminuir costos de transporte. Como consecuencia, en Planalto se sustituyó el énfasis económico en sus iniciativas para América del Sur por uno político, especialmente durante la administración de Lula, pues se creía que la relación comercial con países asiáticos era más redituable, debido a la mayor complementariedad económica resultado de la demanda asiática de materias primas (*commodities*).

---

<sup>2</sup> Matías Spektor, “El regionalismo de Brasil”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 16, julio de 2011, p. 11.

En diferentes análisis es común leer sobre la aplastante diferencia entre Brasil y sus vecinos en términos económicos, por lo que en la primera parte de este capítulo se describirá rápidamente la situación económica de América del Sur desde finales de la década de 1980 para corroborar esta afirmación. Después, para entender las constantes redefiniciones y reducciones de la política económica regional de Brasil, haré un rastreo de los acercamientos económicos entre Planalto y sus vecinos, enfatizando el surgimiento del Mercosur y las reacciones brasileñas al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta estadounidense de integración económica. A continuación, analizaré la redefinición de la política económica regional con Lula para entender el proceso de reducción de la ambición brasileña. Por último, debido a la creciente importancia energética brasileña durante la primera década del siglo XXI, veré los puntos de intersección entre política energética y económica de Brasil en la región.

Advierto al lector que en el presente capítulo no pretendo hacer un análisis exhaustivo sobre el desarrollo económico o la matriz comercial de América del Sur, mucho menos busco calificar el proceso de integración en el subcontinente. El propósito último de esta tesis es analizar las estrategias del liderazgo brasileño en Sudamérica y, en este capítulo en particular, se estudiará dicho liderazgo en el ámbito económico, escogiendo los ejemplos necesarios para realizar este ejercicio, por lo que no se hará un mapeo completo del regionalismo económico sudamericano.

#### RADIOGRAFÍA ECONÓMICA-COMERCIAL BÁSICA DE AMÉRICA DEL SUR

La década de 1980 latinoamericana se caracterizó por recesión económica, altas tasas de inflación y endeudamiento externo que le ganaron el adjetivo de “década perdida”; se temía que la crisis económica fuese una enfermedad endémica más que sólo temporal. En el capítulo anterior se explicó brevemente el contexto económico de principios de esta década, marcado

por el fantasma de la deuda y la necesidad de apelar a terceros países y mecanismos financieros internacionales para salir de la crisis. Al mismo tiempo, y en mayor parte debido a los malos resultados económicos, la región atravesaba por una etapa de transiciones a la democracia.

Estados Unidos fue, en cierta medida, el salvavidas de la región. George H. W. Bush promovió iniciativas de reducción de la deuda con una fuerte motivación financiera: “países en banca rota no podrían pagar los préstamos que debían a bancos estadounidenses”.<sup>3</sup> En Washington se calculó, además, que la crisis económica ponía en jaque a las nuevas democracias latinoamericanas en cuanto tenía altos costos sociales, por lo que se implementó el Plan Baker en 1985 y el Plan Brady en 1989 como apoyo para reducir la deuda, junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros países como Japón. Debido a estas acciones, América Latina accedió nuevamente a los mercados financieros internacionales que habían dejado de prestarle a inicios de la década.

Hacia finales de la década de 1980, en el ámbito internacional convivían dos procesos aparentemente contradictorios: por un lado, la regionalización económica respondía a la necesidad de atraer mayor inversión y llevaba a una organización creciente de la producción; por otro, la globalización seguía una búsqueda de mercados en escala mundial para reducir los altos costos de invertir en nuevos procesos y productos, al mismo tiempo que las nuevas tecnologías hacían posible la prestación de servicios transfronterizos en tiempo real.<sup>4</sup> Ambos movimientos coexistían en cuanto el regionalismo complementaba la liberalización comercial y apertura económica.<sup>5</sup> Se argumentaba que el regionalismo económico generaba una progresiva

---

<sup>3</sup> Russell C. Crandall, *The United States and Latin America after the Cold War*, Cambridge, University Press, 2008, p. 56.

<sup>4</sup> Celso Amorim, *O Mercado Comum do Sul e o contexto hemisférico*, Serie Política Internacional, cuaderno de trabajo número 4, São Paulo, Universidad de São Paulo, junio de 1991, p. 3.

<sup>5</sup> Rubens Antônio Barbosa, “Área de Livre Comercio da América do Sul: conformação de um novo espaço econômico”, *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil, 18 (1996). Disponible en: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/mercosul/aladi/area.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/aladi/area.asp)>.

liberalización y ampliación de mercados, estimulando transformaciones productivas mediante las cuales los protagonistas lograrían una inserción internacional más eficiente.<sup>6</sup>

En el continente americano aparecían los primeros esfuerzos de integración económica en el norte. Estados Unidos y Canadá firmaron un tratado de libre comercio en octubre de 1988.<sup>7</sup> El gobierno mexicano buscó, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari que empezó ese mismo año, un tratado de libre comercio con ambos países norteamericanos que se firmó en diciembre de 1992. En el sur del continente se habían dado esfuerzos de cooperación económica desde 1960, con la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980; el Pacto Andino (que después se conocería como Comunidad Andina de Naciones) inició en 1969. Sin embargo, la poca complementariedad económica de los países que las integraban minó los esfuerzos latinoamericanos.<sup>8</sup>

Durante la década de 1990, los líderes latinoamericanos pusieron “a la economía sobre la política, a la oportunidad sobre el principio, al pragmatismo sobre la ideología”;<sup>9</sup> su mayor preocupación era evitar el aislamiento en lo que veían como un escenario internacional donde se configuraban bloques económicos regionales que podrían ser cerrados y excluyentes.<sup>10</sup> Mientras se concentraban en la cooperación económica, el libre comercio se convirtió en la palabra clave del día. Los países latinoamericanos compartieron la búsqueda de programas

---

<sup>6</sup> Alcides Costa Vaz, *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionais, 2002, p. 17.

<sup>7</sup> El lector debe recordar la distinción entre los tipos de integración económica existentes [Véase la nota al pie número 52 del capítulo anterior, donde retomo la descripción de Gustavo Vega en “El TLCAN, la relevancia de la fórmula Ojeda para entender su negociación y estructura”, 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. 189-190].

<sup>8</sup> Celso Amorim, *op. cit.*, p. 6.

<sup>9</sup> Peter H. Smith, *Talons of the Eagle, Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, 2a ed., Oxford, University Press, 1996, p. 325.

<sup>10</sup> Algunos autores latinoamericanos, en especial brasileños, buscaban convencer a las poblaciones de sus países que no había una formación de bloques cerrados que amenazaran con la exclusión. Amorim argumentaba, incluso, que la formación del TLCAN sería irrelevante en cuanto “el aporte mexicano y canadiense no podrá modificar las dimensiones básicas de la economía estadounidense” [Celso Amorim, *op. cit.*, pp. 4-5].

unilaterales de liberalización económica, más o menos acordes a lo que desde 1989 se conoció como el “Consenso de Washington”, y fortalecimiento de lazos comerciales y financieros con los principales centros de poder. Este “consenso” inició en América Latina, no fue una imposición estadounidense, los gobernantes latinoamericanos estaban convencidos que la apertura era la respuesta a la crisis, que atribuían al modelo de sustitución de importaciones.<sup>11</sup>

Nuevos factores internacionales e internos, incluyendo el fin de la Guerra Fría y la globalización económica junto con la consolidación democrática y las reformas económicas internas, llevaron a un proceso de cambio gradual en la política económica sudamericana. Las estrategias nacionales no eran idénticas, algunos siguieron la apertura unilateral complementándola con acuerdos bilaterales (Chile), otros buscaron acuerdos preferenciales con países desarrollados (México) o con países vecinos (Brasil). En este espectro de posiciones, “Brasil fue el país cuya adhesión al paradigma liberal fue más condicionada por el peso de la tradición industrialista y proteccionista”,<sup>12</sup> pues se pensaba que, incluso durante la apertura, debía mantenerse cierto control sobre áreas clave de la economía.

Además, el proceso de regionalización y globalización parecía profundizarse. En Europa en 1992 se firmó el Tratado de Maastricht, que configuraba la Unión Europea. En 1993 terminaron las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), que dieron inicio a diferentes acuerdos, entre los cuales figuraba la creación de la Organización Mundial de Comercio, que ampliaba el alcance de las negociaciones.<sup>13</sup>

Frente al contexto descrito, los países sudamericanos enarbolaban preferencias económicas similares, disminuyendo el conflicto de intereses entre ellos y dando pie a

---

<sup>11</sup> Russell Crandall, *op. cit.*, p. 67.

<sup>12</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, “Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 17, julio de 2011, p. 12.

<sup>13</sup> Leandro Freitas Couto, *O horizonte regional do Brasil, Integração e Construção da América do Sul*, Curitiba, Juruá Editora, 2009, p. 44.

escenarios de mayor cooperación, en especial en términos económicos en cuanto suelen ser los temas que ofrecen estructuras de recompensas menos conflictivas.<sup>14</sup> Así, en el continente americano se crearon o profundizaron iniciativas de cooperación e integración económica, primordialmente subregionales. Los países de la Comunidad Andina buscaron profundizar los acuerdos económicos y comerciales del mecanismo.<sup>15</sup> En 1991, por medio del Tratado de Asunción, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay formalizaron una unión aduanera bajo el nombre de Mercado Común del Sur (Mercosur).

Estados Unidos promovió los esfuerzos de integración hemisférica, quizá porque es el único con los recursos materiales y de negociación suficientes para ambicionar tal tarea. En 1990 la administración Bush lanzó la Iniciativa para las Américas (*Enterprise for the Americas Initiative*), promoviéndola como un intento hemisférico para apoyar la integración y políticas económicas de liberalización, pero el proyecto se quedó, por el momento, en la retórica, y tendría que esperar unos cuantos años para tomar forma.<sup>16</sup> El proceso de Cumbres de las Américas, que inició con la Cumbre de Miami en 1994, demostraba, según Crandall, “la fe naciente entre líderes del continente en la economía de libre mercado como cura para los problemas de América Latina”, por lo que se acordó trabajar en la propuesta estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>17</sup>

Ese mismo año, el gobierno de México anunció que el peso adoptaría un esquema de cambio con una banda de flotación, lo cual forzó al país a devaluar su moneda. Estados

---

<sup>14</sup> Robert Axelrod y Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, 1 (1985), pp. 228 y 232.

<sup>15</sup> Los países miembros de la Comunidad Andina son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Chile abandonó el Acuerdo de Cartagena en 1976; Venezuela se retiró en 2006 como protesta ante los tratados de libre comercio que Colombia y Perú firmaron con Estados Unidos.

<sup>16</sup> Tal vez más memorable que la iniciativa en sí misma es la reacción extremadamente favorable de algunos mandatarios latinoamericanos, como del entonces presidente uruguayo, Luis Lacalle, quien declaró “cuando, después de años de quejarnos sobre el olvido, el hombre más importante del mundo nos ofrece su mano, entonces creo que deberíamos tomarla, y el brazo, y el codo, y el hombro también” [Citado por Robert Pastor, “The Bush Administration and Latin America: The Pragmatic Style and the Regionalist Option”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 3 (1991), p. 11].

<sup>17</sup> Russell Crandall, *op. cit.*, p. 59.

Unidos, para evitar el fracaso del TLCAN, del proceso de Miami y la propagación de una crisis internacional, decidió, junto con el FMI, establecer un paquete de ayuda para México. En 1998, ante la crisis asiática, un paquete similar se diseñó para Brasil, quien se veía obligado a modificar los términos de cambio de su moneda, el *real*, después de que el país lograra reducir la inflación por medio del *Plano Real*, paquete de medidas económicas ortodoxas introducido por Fernando Henrique Cardoso (véase gráfica 3 en Anexo Económico, la cual muestra la evolución de la deuda latinoamericana).

Sin embargo, a pesar del consenso de liberalización económica que existió en la década de 1990, los proyectos de integración regionales y subregionales en América del Sur registraron más retrocesos que progresos. “Ni en las relaciones económicas, y menos aún en las instituciones regionales, se registraron avances”.<sup>18</sup> El aparente consenso liberalizador se modificó durante la década de 2000, de la mano de cambios políticos que se explicarán en el siguiente capítulo: por un lado estaban aquellos países que continuaban el proceso de liberalización (Chile, Perú, Colombia), mientras que por otro se formó un grupo reticente (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela).

Desde finales de la década de 1990 el contexto sudamericano estuvo marcado, nuevamente, por crisis económicas que demostraron la vulnerabilidad de la región, lo cual redujo el ánimo frente a políticas económicas neoliberales, dando pie al surgimiento de gobiernos que buscaban limitar este modelo, generando una división en la región entre los países que buscaban aumentar las pautas del liberalismo y aquellos que preferían limitarlo. Paralelo a este fenómeno se registró la disminución del interés estadounidense por temas económicos, en especial aquellos con alcance hemisférico, después de los ataques del 11 de

---

<sup>18</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, *op. cit.*, p. 2.

septiembre de 2001, fecha desde la cual Estados Unidos priorizaría temas de seguridad sobre asuntos económicos.

El cambio más significativo durante la primera década del nuevo milenio fue la participación de Asia como mercado receptor de las exportaciones regionales —con China como principal responsable de este fenómeno—, en contraste con Estados Unidos, quien redujo su peso como destino de las exportaciones. Como se puede ver en los Cuadros 3 a 10 del Anexo Económico, el comercio intrarregional experimentó dos tendencias: la importancia de la región para los países sudamericanos se redujo en términos de exportación;<sup>19</sup> en cuanto a importaciones, se observó la estabilidad de la participación sudamericana, con una creciente relevancia de la región —como se puede ver con los países de la CAN o del Mercosur, quienes presentaron mayor flujo comercial entre ellos que con el resto de Sudamérica. Brasil perdió peso como socio comercial de la región, pues los países asiáticos tuvieron cada vez mayor participación en las matrices comerciales de los países sudamericanos, quienes buscaron “avanzar en terceros mercados con miras a disminuir la ‘Brasil dependencia’”.<sup>20</sup>

El comercio intra-regional tiene una fuerte presencia, en cuanto a composición, de productos manufacturados, especialmente de aquellos con origen en Brasil (Cuadro 5 en Anexo Económico), aspecto que se enfatiza cuando se compara con las pautas de exportación de la región para el resto del mundo, donde prevalecen las *commodities*. Incluso se presentó un fenómeno muy parecido a la monoexportación, donde los países sudamericanos prefirieron

---

<sup>19</sup> La participación del Mercosur como destino de las exportaciones totales de América del Sur cayó de 15% en 1995 a sólo 8.8% en 2003 [Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, *op. cit.*, p. 4]. Este hecho contrasta con el creciente atractivo de Mercosur como mercado receptor en el comercio internacional, como se muestra en la Cuadro 3 en Anexo Económico.

<sup>20</sup> Heloíza Camargos Moreira, “O comercio na América do Sul e oportunidades para o Brasil”, *Revista CEPAL*, septiembre de 2007, p. 4.

aprovechar sus ventajas comparativas exportando el producto más redituable,<sup>21</sup> lo que torna más difícil la complementariedad económica con Brasil.

Además de la división entre países a favor y en contra de mayor liberalización, durante la década de 2000 se produjo una división entre países con políticas económicas explícitas de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED, quienes, entre otras medidas, promovían estabilidad regulatoria y fomento a empresas) y aquellos países que condicionaban la inversión a objetivos políticos, especialmente el caso venezolano. Los flujos de inversión hacia la región han aumentado desde mediados de la década de 1990 (véase la gráfica 7 en el Anexo Económico). Según la CEPAL, Brasil, Chile, Colombia, Argentina y Perú fueron, en orden de mayor a menor, los principales países receptores de estas inversiones entre 2004 y 2008.<sup>22</sup> Desde la década de 1990 se ha registrado un mayor flujo de empresas transnacionales externas a la región, principalmente en sectores de manufacturas (automóviles, químicos) y servicios (bancos, telecomunicaciones), quienes buscan regionalizar su actuación usando a Brasil como centro de operación.<sup>23</sup> Además, estas empresas siguieron una lógica de división regional o subregional del trabajo, complementando funciones y actividades entre los países de la región.<sup>24</sup>

Durante la década de 2000, América del Sur aumentó su participación como región de origen de IED (Gráfica 8 del Anexo Económico), en contraste con dos décadas pasadas donde era región destino (Gráfica 9 en Anexo Económico). Los principales países inversores en la

---

<sup>21</sup> “Poca alteración se presentó en la concentración de las exportaciones entre 1995 y 2005 [...] En 2005 los 10 objetos más importantes sumaban 43,7% del total de Argentina (soya 9,5%, petróleo 6,2%); 78,7% de Bolivia (gas 35,2%, petróleo 11,1%); 28,5% de Brasil (soya 4,5%, mineral de hierro 3,7%); 62,0% de Chile (cobre 26,3%, mineral de cobre 15,7%); 57,4% de Colombia (petróleo 19,0%, carbón 10,7%); 83,7% de Ecuador (petróleo 53,4%, plátanos 10,7%); 77,5% de Paraguay (soya 31,3%, carne bovina 8,1%); 64,3% de Perú (oro 17,1%, cobre 10,6%); 49,8% de Uruguay (carne bovina 16,4%, piel 6,1%), y 91,5% de Venezuela (petróleo 74,6% y derivados del petróleo 20,3%)” [Heloíza Camargos Moreira, *op. cit.*, p. ii].

<sup>22</sup> Álvaro Calderón *et. al.*, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2010*, CEPAL, Cuaderno de Trabajo, 2011.

<sup>23</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, *op. cit.*, p. 8.

<sup>24</sup> Véase Pablo Trucco y Diana Tussie, “Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur” en Pablo Trucco y Diana Tussie, *Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires, Teseo-FLACSO, 2010.

región eran Chile (especialmente en el sector de servicios) y Brasil, pero la participación brasileña en Sudamérica es pequeña en comparación con el total de IED que tiene a Brasil como origen.<sup>25</sup> Las inversiones externas brasileñas ocurren principalmente en sectores intensivos en recursos naturales, siderurgia, petroquímica y alimentos y bebidas; los principales destinos en la región son Perú y Argentina.

Las transnacionales latinoamericanas tienen presencia pequeña en sectores de alta tecnología como automóviles, aparatos electrónicos y equipos de telecomunicaciones; en el caso del comercio en América del Sur se enfrentan a la competencia de empresas estadounidenses y chinas, contra las que tienen poco espacio de competencia, ya sea por la calidad de los productos o por el tamaño de inversión de las empresas no sudamericanas. Las empresas sudamericanas que pueden competir contra las extranjeras son en gran parte brasileñas, como en el sector petrolero (Petrobrás), minero (Vale y Votorantim), siderúrgico (Gerdau), de construcción (Odebrecht) y de carnes (JBS y Marfrig).

La combinación de las pautas de comercio e inversión dan como resultado, en términos absolutos, una imagen en la cual Brasil aparece como el gigante sudamericano, pues sus ingresos superan incluso a la suma de los ingresos de los demás países sudamericanos (Gráfica 1 en Anexo Económico). Sin embargo, cuando se analizan los mismos datos en términos relativos, se podrá ver que Brasil es, a lo mucho, un gigante apenas en crecimiento, pues su desempeño económico se equipara, superando por poco, al de sus vecinos (Gráfica 2 en Anexo Económico). No es el tema del presente capítulo, ni de la tesis en general, pero el lector debe recordar que así como Brasil tiene más recursos naturales y económicos que sus vecinos, también tiene problemas internos mayores que resolver. Es decir, por ponerlo en una frase, Brasil es un país sudamericano en esteroides, su desempeño es mayor, pero sus

---

<sup>25</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios reportan una reducción de la IED brasileña en América del Sur, de 12,5% entre 2006 y 2007 a 8% en 2008 y 2010 [*Op. cit.*, p. 9].

problemas tienen el potencial de ser mayores proporcionalmente. En las siguientes secciones se analizará cómo Brasil, a pesar de compartir elementos estructurales en común con sus vecinos, ha buscado una estrategia diferente en términos económicos.

#### LA ACEPTACIÓN DEL CONSENSO: ¿LIDERAZGO POR REACCIÓN?

En Brasilia, y probablemente en toda América Latina, se considera que las amenazas provienen de ámbitos económicos más que de motivaciones militares o de seguridad —lo que no implica que los conflictos militares sean totalmente inexistentes,<sup>26</sup> como se estudiará en el capítulo 4. Por lo que “la política exterior brasileña tiene un fuerte componente de promoción y defensa de desarrollo económico [...] moldeada por el modelo económico en turno”.<sup>27</sup> En este sentido, la integración económica sudamericana es uno de los pilares primarios de la estrategia internacional brasileña, “es un esfuerzo para renovar el crecimiento de Brasil y fortalecer a la región como bloque geo-económico en negociaciones internacionales”.<sup>28</sup> En la presente sección se analizará el liderazgo brasileño en dos procesos clave durante la década de 1990, principalmente durante las administraciones de Fernando Henrique Cardoso: la creación y consolidación del Mercosur y las reacciones a la propuesta estadounidense del ALCA.

---

<sup>26</sup> Sergio Bitar, “Economics and Security: Contradictions in U.S.-Latin American Relations”, en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s, Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh, University Press, 1986, p. 593-594.

<sup>27</sup> María Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, “Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities”, *International Affairs*, 1 (2006), p. 22.

<sup>28</sup> Guido Mantega, “South American Commercial Integration: the National Development Bank’s Role in Furthering Brazil’s Foreign Policy”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, *South American Infrastructure Integration Works*, Brasilia, DIVULG, 2007, p. 35.

*Mercosur: Brasil como vector de acercamiento*

El Mercosur surgió debido al diálogo entre Brasil y Argentina durante la década de 1980. La cooperación entre Brasilia y Buenos Aires se debe a la convergencia de intereses y perspectivas de política exterior producto de presiones comunes —carrera nuclear internacional durante la década de 1980,<sup>29</sup> severidad y uniformidad de la crisis económica inflacionaria a principios de la década y búsqueda de autonomía nacional—, y a la erosión de alternativas políticas. Históricamente existieron fuertes percepciones de amenaza entre ambos países, “la posibilidad de la guerra y la importancia de prepararse para ésta fueron temas constantes en discusiones estratégicas y diplomáticas”; sin embargo, se favoreció la cooperación ante la necesidad de crear un frente unido para hacer frente a las presiones del exterior.<sup>30</sup>

A mediados de la década de 1980, en América del Sur se sucedieron diferentes transiciones democráticas —1983 en Argentina y 1985 en Brasil. En el período democrático se creó un “hábito de comunicación” debido a la institucionalización de la interacción, la cual “provocó un proceso de internalización que no sólo alteró los incentivos materiales [de la relación], sino que reforzó los cambios de actitud”.<sup>31</sup> Así, los objetivos de Brasil y Argentina detrás de su acercamiento fueron la estabilidad regional, promoción democrática y, al poco tiempo, la cooperación económica.

En el Mercosur cristalizaron los miedos de los países como sureños ante la marginalización de la región frente al surgimiento de bloques económicos posiblemente excluyentes. En Brasil, especialmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se creía imperativo que Brasil participara activamente en regímenes internacionales, especialmente

---

<sup>29</sup> La cual favoreció el acercamiento de las dictaduras, estableciendo mecanismos de cooperación en el desarrollo de energía nuclear entre Buenos Aires y Brasilia [Andrew Hurrell, “An emerging security community in South America?”, en Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, University Press, 1998, p. 242-243].

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 246.

regionales, promoviendo un paradigma de “autonomía por medio de la participación”. Por esto se promovió revestir de tintes económicos al diálogo con los vecinos, favoreciendo la cooperación entre ellos una vez que, en un esfuerzo por remediar los problemas económicos, éstos adoptaron medidas de liberalización económica, compartiendo estrategias de crecimiento y estabilidad. Además, la administración de Fernando Collor de Mello (1990-1992), presidente brasileño que inició las reformas económicas ortodoxas en el país, consideraba que comprometer a Brasil en un esquema subregional económico aseguraría la continuidad (*lock in*) de las políticas económicas, tanto en su país como en los vecinos que participaran con él en este arreglo económico.

Según Andrew Hurrell, el regionalismo económico institucionalizado promueve un proceso de socialización por el cual la definición de intereses e identidades varía, alterando los valores de los miembros y la forma en que éstos perciben los costos y beneficios de la relación.<sup>32</sup> En el Mercosur, creado en 1991 por el del Tratado de Asunción, política, economía y seguridad se entrelazan, retomando los principales aspectos que promovieron la cooperación entre Brasil y Argentina. Además, Paraguay y Uruguay decidieron participar en este proceso ante el temor de ser excluidos de un arreglo entre los países económicamente más importantes en el Cono Sur.<sup>33</sup>

La promoción de un acuerdo regional se intensificó como reacción al anuncio de las negociaciones del TLCAN, lo cual hacía presente los cuerdos regionales de libre comercio en el continente. En Brasil se consideró necesario promover un acuerdo en materia económica

---

<sup>32</sup> Andrew Hurrell, “Security in Latin America”, *International Affairs*, 3 (1998), p. 533.

<sup>33</sup> André Reis resume la formación del Mercosur del siguiente modo: “los entendimientos entre Brasil y Argentina se materializaron con la decisión de los presidentes Alfonsín y Sarney, en 1985, de crear un mercado común entre los dos países en un plazo de diez años. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo fue firmado en 1988 y, en 1990, por medio del Acta de Buenos Aires, el plazo para la formación del mercado común fue reducido a cuatro años. En marzo de 1991 fue creado el Mercosur, a través del Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay” [André Luiz Reis da Silva, “Más allá del ALCA: el Mercosur y el desafío de la integración hemisférica”, *Foro Internacional*, 1 (2001), p. 143].

como instrumento de inserción estratégica, en un contexto de creciente formación de bloques alrededor de temas económicos. Así, Brasilia promovió el Mercosur, “modelo basado en una unión aduanera incompleta, sin profundización de la integración política y [con] un bajo perfil institucional [que] actuaría como refuerzo para la inserción internacional de Brasil, sin condicionamientos propios de un mercado común o de rasgos supranacionales”.<sup>34</sup>

Durante los primeros años de Fernando Henrique Cardoso como presidente, “la política exterior brasileña consolidó la centralidad asignada [a Mercosur] como el proyecto más adecuado de inserción económica del país”; se pensaba que Mercosur fortalecería el poder de negociación de Brasil frente a proyectos hemisféricos y se convertiría en plataforma para su inserción internacional.<sup>35</sup> Además, debido al tamaño de su mercado y a la estabilización de su economía con el *Plano Real*, Brasil fue capaz de “dictar, en gran parte, el ritmo de la integración del Mercosur”, controlando la agenda al definir, en especial, qué temas no serían tratados.<sup>36</sup>

En la década de 1990 surgieron diferencias entre Buenos Aires y Brasilia en cuanto a la relación con Washington, las cuales demostraron los objetivos divergentes entre ambos países: mientras que Brasil buscó una relación independiente de Estados Unidos, Argentina promovió un acercamiento con Washington al punto de ambicionar ser miembro del TLCAN —enfoque que cambió para 2001, pues Argentina abandonó el alineamiento automático con Estados Unidos después de no recibir apoyo económico durante la crisis de ese año.<sup>37</sup> Así, los conflictos en el seno del Mercosur iniciaron, en especial por cuestiones comerciales, como se observó en disputas en el sector farmacéutico y azucarero (1997), del calzado, textiles y

---

<sup>34</sup> José Briceño Ruiz y Miriam Gomes Saraiva, “Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela”, *Foro Internacional*, 1 (2010), p. 43.

<sup>35</sup> Juan Claudio Epsteyn, “Brasil, el escenario regional como complemento del escenario global”, en Pablo Trucco y Diana Tussie (coords.), *Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires, Teseo-FLACSO, 2010, pp. 118-120.

<sup>36</sup> André Luiz Reis da Silva, *op. cit.*, p. 147.

<sup>37</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Cambridge, University Press, 2003, p. 334.

automotriz (1998 y 1999), que, ante la ausencia de instituciones de resolución de conflicto mercosurinas por la oposición brasileña, tuvieron que resolverse de forma bilateral.<sup>38</sup>

El Mercosur, durante la década de 1990, materializó la búsqueda brasileña de liderazgo en cuanto promovió objetivos compartidos, movilizó a sus vecinos y logró su aquiescencia para formar dicho acuerdo económico. Al mismo tiempo, el bloque económico fue el puerto de entrada de Brasil a la región, pues consiguió que las elites brasileñas aceptaran el acercamiento con sus vecinos debido a los aspectos económicos y empresariales del proyecto.<sup>39</sup>

Sin embargo, Brasil se ha opuesto a la formulación de reglas y procedimientos económico-comerciales, a la creación de instituciones supranacionales para resolver controversias o planear la integración, y a firmar acuerdos de protección de inversiones con los vecinos, pues calcula que estos cambios reducirían su autonomía.<sup>40</sup> La reticencia brasileña limita el proceso de integración e incluso las posibilidades de cooperación, lo cual, junto con la crisis económica que afectó a la región a finales de la década de 1990, da como resultado la parálisis del proyecto mercosurino.<sup>41</sup> La oposición brasileña genera, además, la cautela de sus compañeros de bloque, en especial por parte de Argentina, quienes han buscado acercarse a otros países, como Estados Unidos y el ALCA, que podrían ayudarles a reducir la denominada “Brasil-dependencia”, pues se ve en el vecino lusófono a un “socio imprevisible con una economía inestable” donde su “nacionalismo y autonomía siempre fueron temas de debate”.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> André Luiz Reis da Silva, *ibid.*

<sup>39</sup> María Regina Soares de Lima, “South America’s Place in Brazil’s Foreign Policy”, en Ministerio, *op. cit.*, p. 20.

<sup>40</sup> María Regina Soares de Lima y Mônica Hirst, *op. cit.*, p. 26.

<sup>41</sup> Pablo Trucco y Diana Tussie, *op. cit.*, p. 121 & Ricardo J. Sánchez y Georgina Cipoletta Tomassian, *Infraestructura para la integración regional*, Santiago de Chile, ONU-CEPAL, 2011, p. 50.

<sup>42</sup> José Briceño Ruiz y Miriam Gomes Saraiva, *op. cit.*, p. 43.

*ALCA: Brasil como vector de reacción*

En junio de 1991, George H. W. Bush presentó la Iniciativa de las Américas, que buscaba crear un área hemisférica de libre comercio, pero dejó este anuncio en la retórica. En diciembre de 1994 se inauguró el proceso de Cumbres de las Américas en Miami; en esta reunión, Bill Clinton, sucesor en la presidencia estadounidense de Bush, propuso el ALCA extendiendo los beneficios del TLCAN al hemisferio,<sup>43</sup> elemento que tomó desprevenidos a los brasileños: “otro dato curioso, en cuanto a Brasil, es que el objetivo de la Cumbre de Miami nos pegó un susto”.<sup>44</sup> En un argumento bastante parecido al que Celso Amorim esgrimió sobre el TLCAN, José Serra aseguraba que Estados Unidos no obtendría grandes ganancias con la creación del ALCA, pues el TLCAN representaba la mayor parte del mercado hemisférico, por lo que, según él, el ALCA sólo encubría el deseo estadounidense de evitar que la región se acercase a otros polos económicos y la pretensión de eliminar al Mercosur para poder entrar al mercado brasileño, el más grande de América Latina.<sup>45</sup>

Estados Unidos dejó en claro en un principio que las negociaciones con los países de la región se harían de forma grupal, pero que no entablaría diálogos del tipo +1 con los bloques económicos regionales sudamericanos, como el Mercosur y la CAN, aspecto que generó oposición brasileña. Sin embargo, si bien Brasil calculaba que participar en un TLC extendido no le daría grandes ganancias y sólo beneficiaría a Estados Unidos,<sup>46</sup> algunos países en

---

<sup>43</sup> “La idea de un área de libre comercio que comprendiera la totalidad de los países americanos se lanzó con cierto entusiasmo, creándose dos mecanismos: la realización de encuentros regulares de carácter político y los cuadros de negociación iniciados en 1998 y que habrían de llegar en 2005 a la conclusión de un tratado formal de adhesión continental [...] Las Cumbres de las Américas posteriores (Santiago de Chile, 1998, y Quebec, 2001) ratificaron el compromiso de todos los países —34 en total— de convenir en una negociación comercial considerada fundamental para el bienestar de los pueblos de América” [Christian Girault, “Del TLCAN al Área de Libre Comercio de las Américas: perspectivas geopolíticas de la integración”, *Foro Internacional*, 1 (2004), p. 109].

<sup>44</sup> José Serra, *ALCA, O Mercosul e a abertura externa brasileira*, Brasília, Senado de Brasil, 1997, p. 4.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>46</sup> Pensamiento acorde con el argumento de Andrew Hurrell, para quien un Estado, al participar en procesos condicionados regionales, refuerza y perpetúa el poder de aquellos que controlan las condiciones, en este caso de Estados Unidos [Andrew Hurrell, “Globalization and...”, *op. cit.*]

Sudamérica mostraron gran aceptación por esta iniciativa, como Chile, e incluso miembros del Mercosur como Argentina.<sup>47</sup>

Brasil respondió de tres formas distintas a las propuestas estadounidenses de integración hemisférica. En un principio, Brasil mostró cierto desdén en cuanto al proyecto de Iniciativa de las Américas, tal vez por considerar que sería difícil que se concretara. Sin embargo, cuando en la Cumbre de Miami de 1994 las negociaciones del ALCA empezaron, Brasilia asumió una postura defensiva, planteando un diseño de integración propio, el Tratado de Libre Comercio de América del Sur (TLCAS) —Planalto tuvo tiempo de articular su oposición al ALCA, pues la crisis económica de 1995 frenó el ritmo de las negociaciones hemisféricas. Cuando los brasileños se dieron cuenta de los altos costos de permanecer al margen del proyecto estadounidense, buscaron bloquearlo desde dentro, usando a Mercosur como herramienta principal para frenar las negociaciones; así, Brasil asumió la presidencia temporal del proceso de negociación del ALCA en 1996, desde donde condicionó el proceso a garantizar la existencia de acuerdos económicos subregionales.<sup>48</sup>

Para propósitos de esta tesis empezaremos el análisis en la segunda etapa de reacción brasileña. En Brasil se calculó que, para poder negociar con Estados Unidos de manera efectiva, era necesario coordinar a los países de la región que, al igual que él, se oponían al proyecto hemisférico, por lo que se decidió enfatizar la política regional.<sup>49</sup> En octubre de 1993, firmado ya el TLCAN y anunciada la Iniciativa de las Américas, Itamar Franco, presidente de Brasil, propuso la formación del TLCAS, que después de la Cumbre de Miami fue

---

<sup>47</sup> Algunos miembros de la elite brasileña, como el Embajador Roberto Campos, consideraban que era más redituable acercarse al TLCAN que al Mercosur, pues Brasil podría obtener mayores ganancias económicas y lograr el apoyo futuro de Estados Unidos [Leandro Freitas Couto, *O horizonte regional do Brasil, Integração e Construção da América do Sul*, Curitiba, Juruá Editora, 2009, p. 46].

<sup>48</sup> Véase el capítulo 2, “New Complexities in U.S.-Brazil Economic Relations” de Mónica Hirst, *The United States and Brazil, a long road of unmet expectations*, Nueva York, Routledge, 2005, para una explicación más detallada de estas tres etapas de la reacción brasileña frente al ALCA.

<sup>49</sup> Matías Spektor, *op. cit.*, p. 4.

denominado, para contrastar aún más con el ALCA, Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), que proponía un diálogo de tipo +1 entre grupos económicos y países sudamericanos, buscando demostrar que había “otros caminos para promover mayor integración de las Américas, no sólo una adhesión individual de los países de la región al TLCAN”.<sup>50</sup> Pero la iniciativa brasileña quedó relegada con el pasar de la década, mientras que las negociaciones del ALCA tomaban forma.

Fernando Henrique Cardoso asumió la presidencia brasileña en enero de 1994, había acompañado a Franco a Miami en diciembre de 1993 y buscó, contrario a la reacción de su antecesor frente a la Iniciativa de las Américas, forjar mayor oposición a los esfuerzos estadounidenses pero desde dentro de las negociaciones. Cardoso hizo un cálculo donde quedarse fuera de las negociaciones era más costoso que participar en ellas y desde adentro frenarlas, en especial ante un escenario donde dichas negociaciones fuesen exitosas, se formara el ALCA y Brasil quedara rodeado y marginado por un acuerdo cuyos lineamientos fuesen diseñados por Estados Unidos.<sup>51</sup> Además, el sector empresarial brasileño respaldó la estrategia de Cardoso: la Coalición Empresarial Brasileña, compuesta por varios sectores (incluyendo industrial, automotriz, transportes, comercial, agrícola), pedían la participación de su gobierno en las negociaciones para promover principios de gradualismo y reciprocidad.<sup>52</sup>

María Regina Soares y Mônica Hirst argumentan que Cardoso buscó profundizar la cooperación económica con Sudamérica, evitando dar la impresión de que formaba un bloque contra el ALCA. Pero los países sudamericanos empezaron a dividirse en dos bandos como

---

<sup>50</sup> Sergio Florencio y Ernesto Araujo, *Mercosul Hoje*, Sao Paulo, Alfa Omega, 1996, p. 92.

<sup>51</sup> Se consideran incentivos: garantizar el acceso al mercado estadounidense, nuevos flujos de inversiones, comercio intraindustrial y la garantía de reformas internas. También aparece como incentivo el evitar una probable marginación, así como una reducción asimétrica de tarifas frente a Estados Unidos en caso de que el Mercosur se abstuviera de participar en el ALCA. Se relacionan, del lado de los costos: la necesidad de ajustes macroeconómicos, las limitaciones a las políticas microeconómicas, la inclusión de cuestiones laborales y ambientales, y la adopción de represalias contra discriminaciones por parte de países que no sean miembros del ALCA [Luis Reis cita a Samuel P. Guimarães, *A ALCA e o fim do Mercosul*, versión preliminar, diciembre de 1998].

<sup>52</sup> *Folha de Sao Paulo*, 20 de febrero de 1997, p. 2.

reacción a las actividades brasileñas, por un lado estaban aquellos países que favorecían un acercamiento económico con Estados Unidos, como Chile y Argentina, quienes veían con suspicacia los esfuerzos brasileños. Por otro, países que buscaban ampliar su margen de acción frente a la potencia hegemónica, como Venezuela y Bolivia, favorecían los esfuerzos de Planalto.<sup>53</sup> Así, más que generar consenso o una visión común en la región, Brasil polarizó la discusión; cierto es que consiguió la aquiescencia de los países que, como él, preferían evitar un acuerdo hemisférico.

Brasil logró posicionar a Mercosur como herramienta para entablar diálogos de cooperación de tipo +1 con sus vecinos, “usando a la región como medio para agregar poder y hacer frente a las negociaciones [del ALCA]”.<sup>54</sup> A pesar del apoyo chileno al ALCA, en junio de 1996 Chile firmó un acuerdo de libre comercio con Mercosur, al igual que Bolivia ese mismo año. En 1998 se firmó un acuerdo marco para la Creación de una Zona de Libre Comercio entre Mercosur y la Comunidad Andina. Estos esfuerzos demuestran la búsqueda brasileña por crear consensos y ofrecer incentivos a sus vecinos en esta etapa. Incluso a pesar de las tensiones con Argentina, Buenos Aires ve en el Mercosur su opción de inserción internacional, por lo que entabló diálogos con Estados Unidos como un intento por diversificar su comercio para aumentar su poder de negociación frente a Brasil y, además, para forzar a Brasilia a promover la armonización de intereses dentro del bloque regional, más no para minar la cooperación.<sup>55</sup>

Brasil logró organizar a aquellos países que, como él, se oponían a la formación del ALCA, siendo así la voz de este grupo. Planalto pudo usar a la región como “escudo protector

---

<sup>53</sup> María Regina Soares de Lima y Mônica Hirst, *op. cit.*, p. 30.

<sup>54</sup> Andrew Hurrell, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?” *International Affairs*, 1 (2006), p. 8

<sup>55</sup> André Luiz Reis da Silva, *op. cit.*, p. 157.

contra la ofensiva negociadora estadounidense”.<sup>56</sup> Sin embargo, si bien la oposición brasileña fue un factor importante para que las negociaciones quedasen inconclusas en 2005, desde mi punto de vista los factores internos estadounidenses tienen mucho más peso, en especial dos aspectos: por un lado, la incapacidad de Clinton y de su sucesor, George W. Bush, para obtener la autorización del Congreso de su país para negociar el acuerdo mediante la vía rápida —denominada *fast track*, y después de 2001 *trade promotion authority*. Por otro, el desinterés de Bush en temas económicos con alcance hemisférico después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, pues desde entonces los temas de seguridad dominaron la agenda estadounidense y se prefirieron los acuerdos económicos bilaterales, por medio de la firma de tratados de libre comercio,<sup>57</sup> a las negociaciones hemisféricas.

#### ESTRATEGIAS EN EL FIN DEL CONSENSO: ¿FIN DEL LIDERAZGO?

##### *De Cardoso a Lula: cambios de prioridades*

A finales de la década de 1990, y en especial con el inicio del siglo XXI, los temas económicos y comerciales en el ámbito regional perdieron importancia debido a las crisis económicas y a que Estados Unidos priorizó otros temas, en especial el de seguridad, “tendencia que se reafirmó después del fracaso de las negociaciones del ALCA desde la Cumbre de Mar de la Plata en 2005. Desde entonces, Estados Unidos prefirió una estrategia bilateral de ‘centro y rayos’”.<sup>58</sup> Estos fenómenos en conjunto permitieron el surgimiento de nuevos temas en contraposición con los económicos y comerciales —en especial el énfasis en la cooperación política sobre la económica y la importancia de temas sociales, medioambientales, de empleo, desigualdad, entre otros—, contexto que Brasil aprovechó para reducir la ambición de sus

---

<sup>56</sup> Matías Spektor, *op. cit.*, 4.

<sup>57</sup> Destacan la firma de un TLC con Chile en 2003, el inicio de las negociaciones con países andinos (especialmente Colombia y Perú) en 2004 y, fuera de América del Sur, la implementación del TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR por sus siglas en inglés) en 2005.

<sup>58</sup> Pablo Trucco y Diana Tussie, *op. cit.*, pp. 31-32.

proyectos económicos en la región: en septiembre de 2000, Cardoso propuso la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en el marco de la Primera Reunión de Presidentes Sudamericanos. Con este movimiento Brasil pasó de buscar la integración económica y comercial a promover la interconexión física del subcontinente.

Ciertamente la interconexión física de una región es un elemento clave y base para la integración económica y comercial, como se observó en el caso de la Unión Europea.<sup>59</sup> Sin embargo, a pesar de la retórica del gobierno brasileño sobre la urgencia de lograr dicha interconexión, el lector debe tener en cuenta la tarea colosal que esta meta representa, en especial frente a una geografía sudamericana discontinua que, por un lado, levanta grandes cordilleras como los Andes y, por otro, expande densas zonas selváticas como el Amazonas. El gobierno brasileño es consciente de los altos costos que implica promover la interconexión, en especial por su experiencia con la fallida construcción de la carretera transamazónica,<sup>60</sup> por lo que resulta interesante estudiar cómo pretendía materializar dicho objetivo.

Cardoso inauguró un discurso que destacaba los elementos no económicos de la integración sudamericana, elemento que Luis Inácio Lula da Silva retomó durante sus administraciones (2003-2010). Lula, además, decidió aumentar la importancia de América del Sur para Brasil, denominando a la región *la* prioridad de su política exterior; sin embargo, el énfasis económico se redujo todavía más en cuanto el presidente promovió resaltar las implicaciones políticas de las negociaciones comerciales.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> “El proceso es análogo a lo acontecido en Europa, donde, por medio de lazos regionales más cercanos, Alemania pudo restablecer su identidad europea después de la derrota del Nacional Socialismo durante la Segunda Guerra Mundial” [María Regina Soares de Lima, *op. cit.*, p. 26].

<sup>60</sup> Véase el capítulo 6, “The General’s Blueprint”, para un recuento de esta experiencia durante la dictadura militar en Susanna Hecht y Alexander Cockburn, *The Fate of the Forest. Developers, Destroyers, and Defenders of the Amazon*, Chicago, University Press, 1990.

<sup>61</sup> Véase el discurso inaugural de Lula ante el Congreso Nacional el 1 de enero de 2003 en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, *Brazilian Foreign Policy Handbook*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2008, p. 17.

Además, en Planalto se subrayó aún más la definición de las amenazas externas como provenientes esencialmente de vulnerabilidades económicas, lo cual condujo a “la percepción de que la principal función de la política exterior era reducir las vulnerabilidades y ‘abrir espacio’ para las políticas de desarrollo [...] de forma autónoma y soberana”.<sup>62</sup> El renovado ímpetu por la defensa de la autonomía propició que la administración Lula se mostrara elusiva a la hora de discutir reglas económicas y comerciales subregionales, prefiriendo enfatizar la interconexión física sobre la integración económica, e incluso en este sector no buscó generar un diálogo regional o la formación de consenso. Así, tanto en temas de integración económica como de interconexión, el gobierno de Lula prefirió adoptar una “posición de paciencia estratégica y de complacencia frente a la parálisis de [estas] agendas”.<sup>63</sup>

Este cambio de objetivos tuvo eco inmediato en el Mercosur, en cuanto la administración Lula propuso dotar al bloque de una “integración multidimensional” (sumando nuevos temas como transporte, infraestructura física, energía, cooperación científica y técnica, temas sociales y laborales, entre otros) para superar el perfil “comercialista” del acuerdo. Las intenciones lulistas fueron respaldadas por Néstor Kirchner, quien tomó posesión de la presidencia argentina cuatro meses después que Lula en Brasil, proveniente del Partido Justicialista. La coincidencia de dos gobiernos de izquierda en Brasil y Argentina generó

---

<sup>62</sup> [Pablo Trucco y Diana Tussie, *op. cit.*, p. 131] Algunos autores argumentan que el énfasis en la autonomía y soberanía en la política exterior de la administración Lula fue, hasta cierto punto, una compensación por parte del presidente al Partido de los Trabajadores y a su electorado. Explican que la imposibilidad de concretar las propuestas de cambio defendidas durante la campaña electoral en determinadas áreas, como la política monetaria y fiscal, favoreció la idea de ofrecer a la coalición de sectores en el PT y a la sociedad una política exterior “de izquierda” [Véase, en el caso del electorado: Amâncio Oliveira, Janina Onuki y João Paulo Veiga, “Política externa e negociações comerciais”, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, no. 87, junio de 2006, p. 3; en el caso del Partido de los Trabajadores véanse Wendy Hunter, *The Transformation of the Workers’ Party in Brazil, 1989-2009*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, pp. 156-159 & J. A. G. Albuquerque, “Economía política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconsequente”, *Plenarium*, 2 (2005), pp. 84-93]. Sin embargo, en mi opinión este movimiento se generó, sí por una lógica de retribuir al electorado y a la coalición en el PT, pero también como consecuencia de las crisis económicas regionales durante la primera mitad de la década de 2000, lo que provocó que en Brasilia fuesen aún más conscientes de su vulnerabilidad económica frente a los problemas de sus vecinos, como aconteció después de la crisis argentina en 2001, que afectó a Brasil a tal modo que necesitó un rescate financiero por parte del FMI en 2003.

<sup>63</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, *op. cit.*, p. 16.

expectativas de mayor diálogo en el Mercosur para retomar y profundizar la integración en el bloque. Sin embargo, tal ímpetu no se dio en los primeros años.

Hugo Chávez resultó victorioso en el referéndum venezolano de 2004, aspecto que se interpretó como respaldo del electorado para continuar con un proyecto que frenaba las políticas de liberalización económica, tanto interna como regionalmente.<sup>64</sup> Chávez veía en Lula y en Kirchner un rechazo al modelo “comercialista” que inspiró la formación de Mercosur, por lo que decidió iniciar un diálogo con el bloque mercosurino para integrarse a él, solicitud que hizo explícita en 2005.<sup>65</sup>

La solicitud chavista generó diversas reacciones en los miembros del Mercosur: Lula recibió con beneplácito la propuesta, pues desde que llegó a la presidencia había buscado crear mecanismos para matizar el discurso chavista en contra de “las potencias”, en especial de Estados Unidos, para evitar roces con estos países, principalmente económicos, por lo que si Chávez entraba a Mercosur, Brasil podría “abrazarlo” para reducir sus clamores.<sup>66</sup> Además, los empresarios brasileños presionaron a los Congresistas a aprobar la inclusión venezolana, pues pensaron que mejorarían las oportunidades empresariales en ese país, dado que uno de los requisitos era que Venezuela armonizase su legislación comercial a los marcos regulatorios de Mercosur, aspecto que hasta 2012 no había cumplido.<sup>67</sup>

Argentina y Uruguay también apoyaron la entrada de Venezuela al bloque, pues pensaban que podrían entablar una “alianza estratégica” para equilibrar el dominio brasileño

---

<sup>64</sup> Edmundo González Urrutia, “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre de 2006, pp. 159-171.

<sup>65</sup> Recordemos, además, que Venezuela se retiró ese mismo año de la CAN, pues Chávez consideró que tal mecanismo de integración era incompatible con los intereses venezolanos debido a las relaciones cada vez más estrechas entre Colombia y Perú con Estados Unidos [Véase José Briceño Ruiz y Miriam Gomes Saraiva, *op. cit.*, pp. 53-54].

<sup>66</sup> Analogía acuñada por Kurt Weyland, clase “New Regional Powers? Brazil and Mexico”, durante el curso *International Politics of Latin America*, Austin, University of Texas, 27 de abril de 2012.

<sup>67</sup> Pedro Dallari, “Política Exterior: Brasil y América del Sur”, *Política Exterior, integración regional e infraestructuras*, III Conferencia Internacional de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 23 de noviembre de 2012.

sobre Mercosur, en especial porque Chávez había hecho explícita su intención de promover instituciones supranacionales y mayor coordinación de reglas, aspectos a los que Brasil se ha opuesto desde el Tratado de Asunción.<sup>68</sup> Venezuela mostró su apoyo a Argentina al comprar títulos de su deuda externa ejerciendo un papel de “pagador” (*paymaster*) que Brasil evitaba asumir. Sólo Paraguay se opuso a la entrada de Venezuela y, mientras el Congreso paraguayo no aprobase la inclusión, Chávez no formaría parte del bloque, mostrando así la capacidad del país a oponerse a los planes brasileños.<sup>69</sup>

La actitud de Lula hacia el Mercosur se enfrentó a diversos límites. Además de la incapacidad brasileña para que Paraguay aprobase la entrada de Venezuela al Mercosur, los demás países mercosurinos criticaban a Brasil por su débil desempeño como facilitador de la liberalización comercial intra-bloque, en especial por la reticencia del gobierno brasileño a tocar el tema con aquellos sectores internos que se oponían a la reducción de tarifas de entrada, en especial el agrícola.<sup>70</sup> José Briceño Ruiz y Miriam Gomes Saraiva explican que una política cooperativa en Mercosur es costosa para Brasil, pues implicaría atender a las peticiones de los vecinos para coordinar políticas macroeconómicas y cambiarias y aumentar la eficiencia de la interconexión. Las dificultades se deben a que “los desequilibrios económicos regionales en el interior de Brasil dificultan que el país ejerza el papel de *paymaster* y absorba los costos”.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Rogério Santos da Costa, “O Mercosul e a integração do América do Sul”, en Marco Cepik (org.), *América do Sul, Economia e Política da Integração Regional*, Porto Alegre, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, 2008, p. 42.

<sup>69</sup> Venezuela ingresó formalmente al Mercosur en julio de 2012, pues los miembros del bloque aprovecharon la suspensión temporal de Paraguay del Mercosur para superar la oposición de este país. La suspensión respondió a la destitución del Presidente Fernando Lugo por parte del Congreso paraguayo.

<sup>70</sup> Paulo Roberto de Almeida, “Sete teses impertinentes sobre o Mercosul”, disponible en <http://www.pralmeida.org> y Paulo Roberto de Almeida, “Mercosul: uma avaliação retrospectiva e uma visão perspectiva”, disponible en <http://www.pralmeida.org>

<sup>71</sup> José Briceño Ruiz y Miriam Gomes Saraiva, *op. cit.*, p. 55.

### *Promoción de la interconexión de América del Sur*

En 1997 José Serra preveía que las redes empresariales sudamericanas, con participación especial en los sectores de bienes de consumo, servicios e incluso financieros, buscarían la creación de una red de circuitos de conexión que, en el año que Serra escribía, ningún proyecto había tomado en cuenta como componente de la integración sudamericana.<sup>72</sup> Hacia finales de la década de 1990 las empresas brasileñas aumentaron su inversión en la región, en especial en cuanto estas compañías adquirían fuertes rasgos transnacionales.<sup>73</sup> Estas empresas, de las cuales varias tienen un fuerte componente estatal como Petrobrás y Eletrobrás, buscaron el respaldo del gobierno brasileño para reducir los costos de su expansión en la región, pidiendo inversión en infraestructura y promoción de marcos regulatorios regionales sólidos y confiables para expandir y proteger su inversión.<sup>74</sup> La administración de Cardoso, renuente a ofrecer lo último, decidió promover la inversión en infraestructura en la figura de la IIRSA.

IIRSA representó una innovación en el proceso de cooperación regional en cuanto difería del regionalismo abierto que dominó los esfuerzos de la década de 1990; para Regina Soares, la integración física de una región crea lazos más fuertes entre países al reducir la distancia y promover el establecimiento de la autoridad gubernamental en áreas remotas reduciendo las posibilidades de conflicto.<sup>75</sup> El gobierno de Cardoso argumentaba que, para poder catalizar la integración económica del subcontinente, era necesario promover el

---

<sup>72</sup> José Serra, *op. cit.*, p. 8.

<sup>73</sup> Hacia finales de la década de 1990 y principios del siglo XXI, las empresas brasileñas cumplían con las tres características de una organización transnacional enumeradas por Samuel P. Huntington:

1. Ser relativamente grandes, organizadas jerárquicamente, dirigidas por una burocracia local,
2. Tener funciones limitadas, especializadas y, en algunos casos, técnicas;
3. Realizar sus funciones a través de una o más fronteras internacionales.

[Samuel P. Huntington, "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics*, 3 (1973), p. 333].

<sup>74</sup> [Amaury de Souza, Senior Partner, MCM Consultores Asociados, Rio de Janeiro, en Panel III, "Brazil's Changing Relations within South America", *New Directions in Brazilian Foreign Relations*, Brazilian Institute of the Woodrow Wilson International Center for Scholars y Brookings Institution, Washington, DC, 28 de septiembre de 2007, p. 30] Además, esta búsqueda corresponde a la necesidad de las organizaciones transnacionales para promover avances en comunicación y transparencia que faciliten el control efectivo sobre una burocracia, en este caso regional, desde una sede central [Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 350].

<sup>75</sup> María Regina Soares de Lima, *op. cit.*, pp. 23-24.

comercio intra-regional al disminuir las barreras geográficas, lo que reduciría los costos de transacción e integraría los mercados de consumidores, aumentando la competitividad comercial y el desarrollo de América del Sur.<sup>76</sup>

IIRSA promueve una serie de proyectos de infraestructura física en transportes, comunicaciones y energía organizados a partir del concepto de “ejes de integración”, incorporando elementos económicos y preocupaciones sobre sustentabilidad ambiental y social. El financiamiento de estos proyectos correría a cargo de los Estados sudamericanos, quienes absorberían los costos de construcción, en especial por medio de cuatro instituciones: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF, brazo económico de la CAN), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FonPlata),<sup>77</sup> y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES).

En el caso brasileño, en 2003 Lula invistió al BNDES con la responsabilidad de participar en el financiamiento de la interconexión física; esta institución apoyó la proyección de las empresas brasileñas en la región para construir infraestructura, como Petrobrás y Odebrecht.<sup>78</sup> Además, desde 1995 Brasil ha invertido en CAF, participando en el financiamiento de infraestructura en los países andinos —y en diciembre de 2002 el BNDES y CAF firmaron acuerdos de cooperación, aumentando la participación del banco brasileño en el financiamiento de la infraestructura regional.<sup>79</sup>

En diciembre de 2004, durante la Cumbre Sudamericana de Cuzco, los presidentes de los 12 países sudamericanos firmaron la Declaración de Cuzco que proponía, a propuesta de Lula, la formación de una Comunidad de Naciones Sudamericanas, que tomó el nombre de

---

<sup>76</sup> Ricardo J. Sánchez y Georgina Cipoletta Tomassian, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>77</sup> Creado en 1974 por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Véase <http://www.fonplata.org/institucional/default.aspx>

<sup>78</sup> Guido Mantega, *op. cit.*, p. 36.

<sup>79</sup> Enrique García, “The CAF and Brazil: a Commitment to Regional Integration”, en Ministerio, *op. cit.*, p. 59.

Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) en 2007, la cual buscaba unir en un mismo foro a los diferentes procesos sudamericanos de integración, especialmente a Mercosur y la CAN. El proyecto se materializó durante una Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en Brasilia, en mayo de 2008, donde se suscribió el tratado constitutivo (que entró en vigor en marzo de 2011). En agosto de 2009, en la III Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur en Quito, se creó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento dentro de la Unión (COSIPLAN); IIRSA se incorporó a este Consejo como foro técnico, pasando a formar parte de Unasur.

Incluso con la inclusión de IIRSA a Unasur sus limitaciones no cambiaron: la principal fragilidad de la Iniciativa es su dependencia en inversiones estatales, pues la continuidad de los proyectos está sujeta a que cada nueva administración de los 12 países de Unasur ratifique los acuerdos y respete la distribución de costos.<sup>80</sup> Además, Brasil no ha logrado, incluso es reticente a, diseñar marcos normativos y administrativos que faciliten la interconectividad y la operación de los sistemas de energía, transportes y comunicación.<sup>81</sup>

No obstante la retórica de coordinación y cooperación de financiamiento, los bancos dentro de IIRSA, a pesar de estar bajo gestión de sus gobiernos, respondían a sus intereses en la región, disputando entre ellos los mejores proyectos, en especial entre el BID y la CAF, relegando al BNDES que prefería invertir en proyectos dentro de Brasil en lugar de en infraestructura regional.<sup>82</sup> Además, si bien Lula continuó con IIRSA, prefirió que el BNDES entablase diálogos bilaterales con los países sudamericanos para la construcción de infraestructura fuera de la Iniciativa, disminuyendo la importancia del mecanismo que su

---

<sup>80</sup> José Tavares de Araújo, Jr., “Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA”, *Política Externa*, 3 (2009-2010), p. 40.

<sup>81</sup> Leandro Freitas Couto, *op. cit.*, p. 64.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 66.

antecesor propuso.<sup>83</sup> Más importante todavía fue la ausencia de un mecanismo de planeación en la Iniciativa que priorizase los proyectos y liderase el proceso, pues si bien Brasil propuso IIRSA no buscó institucionalizar el mecanismo y no asumió los costos de planearlo él mismo.

La interconexión física sudamericana favorecería los intereses de varias empresas brasileñas que han buscado aumentar sus inversiones en la región, pues facilita su acceso a los mercados vecinos. Paralelo al énfasis que la administración Lula le dio a América del Sur, el empresariado brasileño vio a la región como área estratégica para expandirse, en especial el sector industrial (hidrocarburos, minería, siderurgia, sector automotriz, telecomunicaciones, electricidad y bebidas), no así el agrícola que veía a sus vecinos como competidores.

Sin embargo, mientras que las empresas pedían, además de la inversión en infraestructura la promoción de marcos regulatorios para las negociaciones comerciales, el gobierno prefirió colocar estas demandas en un segundo plano, priorizando aspectos políticos de la integración. Así, “la resistencia brasileña a negociar acuerdos de protección de inversiones con sus vecinos —en función del peso que se otorga a preservar la autonomía del país para diseñar políticas públicas— reflejó la falta de visión estratégica en el gobierno sobre la trascendencia económica de la expansión empresarial brasileña”,<sup>84</sup> desaprovechando así el potencial de diálogo regional que podría realizarse desde el ámbito empresarial, como se verá a continuación en el caso específico del sector energético.

---

<sup>83</sup> [Paulo Roberto de Almeida, “Uma politica externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (2004), pp. 12-13]. El Embajador Rubens Ricupero argumentó que faltaba “una mayor dosis de espíritu de continuidad” por parte de la diplomacia brasileña, que retomara la iniciativa de Cardoso [“Entrevista al Embajador Rubens Ricupero”, *O Estado de São Paulo*, 5 de junio de 2005].

<sup>84</sup> Fernando J. Ribeiro y Raquel Casado Lima, “Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas”, *Informe Final*, Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), julio de 2008, p. 36.

## ENERGÍA: EL ÁMBITO RELEGADO DEL LIDERAZGO BRASILEÑO

Debido al estancamiento de los esfuerzos de cooperación económica en temas como regulación arancelaria, protección de inversión o libre comercio hacia principios del nuevo milenio, los países sudamericanos prefirieron buscar un diálogo sobre temas económicos más acotados. El primero fue la interconexión física, como se analizó en el apartado anterior; el segundo se centró en la energía, donde “Brasil ha buscado ser líder pero no ha estado dispuesto a asumir los costos”, por lo que se enfrenta a la competencia de otros países con altas reservas energéticas que buscan un liderazgo por medio de compartir proyectos y recursos energéticos con otros países, como Venezuela.<sup>85</sup>

La importancia de la cooperación intergubernamental en este sector deriva de la disponibilidad y variedad de recursos energéticos, la proximidad entre Estados productores y consumidores, y la existencia de empresas con capacidad tecnológica para promover la interconexión o un mercado subregional. Así, el estado de la cooperación e interconexión en la región pareciese poco eficiente, pues a pesar de sus ventajas económicas, ha habido pocas iniciativas para generar por lo menos un diálogo intra-regional. Las políticas que existen se basan en la conexión binacional, en contraste con la planeación de largo plazo de conexiones que formen un mercado regional que optimice el perfil energético de América del Sur.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Eduardo Gudynas, “La diplomacia de la energía y el cruce de caminos en la integración suramericana”, *Programa de las Américas Observatorio Hemisférico*, Washington D.C., Center for International Policy, 20 de junio de 2007, p. 1.

<sup>86</sup> Venezuela posee las reservas más grandes de gas y petróleo en la región, y ocupa la décima posición en la escala internacional de producción de este tipo de hidrocarburos. Bolivia tiene las segundas reservas regionales de gas más amplias y exporta principalmente a Brasil por medio del gasoducto Gasbol, que es la principal inversión privada regional en infraestructura energética. Argentina tiene las terceras reservas de gas natural más grandes en la región y las cuartas en cuanto a petróleo. Brasil importa electricidad de Venezuela para cubrir su consumo en el extremo norte del país, y es el dueño de dos estaciones de conversión de poder eléctrico junto con Argentina y Uruguay. Chile es altamente dependiente en la importación de bienes energéticos. Colombia es autosuficiente en petróleo y exporta el resto de su producción. Perú ha iniciado la exploración del complejo Camisea, que le proveerá de gas natural para consumo interno y para uso parcial de sus vecinos. Ecuador es un exportador importante de petróleo. Uruguay no cuenta con reservas de petróleo o de gas, por lo que importa tales energéticos para consumo interno. Paraguay tampoco tiene reservas de petróleo ni de gas, pero exporta energía eléctrica tanto a Brasil como a Argentina. Finalmente, es importante notar que no hay oleoductos que conecten a

Una de las principales características del mercado energético sudamericano es el apoyo que los gobiernos proveen a sus empresas. Con esta característica de fondo, se desarrollaron dos perspectivas de vinculación energética. La primera, liderada por Brasil, es una estrategia basada en el mercado y en acuerdos comerciales clásicos de compra-venta, dependiente de las demandas del mercado y donde las empresas que intervienen se rigen por una lógica de maximización de la eficiencia, incluso aquellas con participación estatal, como Petrobrás.

La segunda perspectiva, encabezada por Venezuela, se encuentra en sus etapas iniciales. Hugo Chávez, en una lógica de cooperación Sur-Sur, buscó un diálogo intergubernamental en la región para compartir energéticos —aunque al final la empresa estatal Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) termina dándole petróleo a países centroamericanos, andinos y caribeños, al contar con mayores reservas petroleras y gasíferas.<sup>87</sup> Se opera por medio de proyectos conjuntos o empresas mixtas entre PDVSA y una empresa del país socio, pero se permite que ese afiliado participe en proyectos en Venezuela.<sup>88</sup> Así, frente a un desbalance en los costos, Venezuela está dispuesta a sufragar este tipo de cooperación energética,<sup>89</sup> incluso bajo la batuta de Nicolás Maduro como presidente.

Esta diferencia de modelo refleja una dinámica interna en Brasil, que ha cambiado su estrategia en materia energética de una que buscaba la autosuficiencia por medio del control

---

ningún país en la región; ni Brasil o algún otro país sudamericano posee los medios de transporte de petróleo a ningún otro socio regional [Ricardo Ubiraci Sennes y Thais Narciso, “Brazil as an International Energy Player”, en Lael Brainard y Leonardo Martínez-Díaz, eds., *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2009, p. 28].

<sup>87</sup> Destacan las empresas Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, cada una para una región geográfica específica [Véase “Overview of PetroAmerica”, cable diplomático de la Embajada de Estados Unidos en Caracas al Departamento de Estado, 30 de noviembre de 2005, referencia 05CARACAS3594, disponible en el sitio oficial de Wikileaks: <http://wikileaks.org/cable/2005/11/05CARACAS3594.html> y Sean W. Burges, “Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez”, *Third World Quarterly*, 7 (2007), p. 1346].

<sup>88</sup> En este esfuerzo influyó primordialmente el control que Chávez ejercía en PDVSA desde 2002 por medio de la Ley de Hidrocarburos. “La nueva ley fue diseñada por el gobierno para tener control financiero y operativo en el sector aguas arriba [...] Dentro del nuevo marco se garantiza al Estado recibir no menos del 83% del valor creado en los Proyectos aguas arriba” [Alberto Cisneros Lavaller, “Contexto industrial energético en dos naciones: las políticas petroleras de Brasil y Venezuela”, en Carlos Mendoza Potellá *et al.*, *La matriz energética suramericana: el rol de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2007, pp. 52-53].

<sup>89</sup> Eduardo Gudynas, *op. cit.*, p. 4.

estatal a una de maximización de la eficiencia comercial desde la década de los noventa. El modelo estatista se inauguró en los años setenta, después de los denominados choques petroleros resultado de los embargos promovidos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), mientras que la ola liberalizadora de la última década del siglo pasado hizo pensar que se privatizarían parcialmente las empresas nacionales, como sucedió con Petrobrás, *ad hoc* con la ola liberalizadora del momento.<sup>90</sup>

Además, Brasil tiene una matriz de energía tal que le garantiza independencia energética,<sup>91</sup> con excepción del carbón, que se importa casi completamente, y del gas. En el caso del petróleo, la mayor parte de la oferta proviene de producción interna —con su nivel de importación (de petróleo ligero) similar a sus exportaciones (de petróleo pesado).<sup>92</sup> Es por esto que el comercio entre Brasil y la región en materia energética se ha reducido drásticamente en los últimos años, lo que contradice el discurso de la administración Lula que proponía una integración energética más efectiva. El papel de China explica en gran parte esta tendencia, en especial por la diversificación de la demanda de producción sudamericana, pues ahora el principal importador de petróleo de muchos países sudamericanos no es Brasil, sino China, con excepción de los casos colombiano y venezolano que están integrados en el sistema energético norteamericano, especialmente con Estados Unidos.

---

<sup>90</sup> En 1988 la constitución federal brasileña consolidó el monopolio estatal sobre la producción, exploración, refinería, comercio y transporte de gas y petróleo en la empresa Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás, creada por Getúlio Vargas en 1953). Sin embargo, dentro de las olas liberalizadoras del gobierno de Cardoso, una enmienda constitucional liberalizó el régimen de este sector energético, permitiendo la participación de capital nacional e internacional en diferentes niveles de producción. En 1997 se promulgó una Ley de Petróleo que regulaba la participación privada en las industrias de gas y petróleo, permitiendo que Petrobrás participase en *joint ventures* (inversiones conjuntas) sin necesidad de contar con aprobación gubernamental. Desde ese año la empresa tiene un proceso de toma de decisiones autónomo. [Ricardo Ubiraci Sennes y Thais Narciso, *op. cit.*, p. 140].

<sup>91</sup> En 2006 Brasil obtuvo un superávit en su balanza comercial de petróleo y derivados por primera vez, hecho que se anunció como indicador de “autosuficiencia energética”. Sin embargo, si bien Brasil produce un volumen de petróleo que coincide con su demanda interna, su producción (principalmente de petróleo pesado) es de una calidad poco compatible con sus refinerías (principalmente de petróleo ligero), por lo que debe importar petróleo.

<sup>92</sup> La principal diferencia entre ambos tipos de petróleo es su calidad, el petróleo ligero implica menos costos para refinarlo y usarlo [Ricardo Ubiraci Sennes y Thais Narciso, *op.cit.*, p. 25].

Los dos principales sectores en los cuales Brasil tiene una estructura de complementariedad energética con sus vecinos son el gas y la electricidad, pero ambos campos han generado tensiones tales que aumentan la renuencia de los países a dialogar con su vecino lusófono, e incluso han generado fuertes críticas internas a la administración Lula.<sup>93</sup> Antes del descubrimiento en 2008 de las reservas de gas asociado en los campos Tupí y Júpiter, Brasil dependía de la importación de este energético, el cual es altamente difícil de transportar.

Brasil invirtió en la construcción de gasoductos para garantizar la oferta de gas, principalmente proveniente de Bolivia por sus reservas y cercanía; sin embargo, y para enojo de las empresas brasileñas involucradas en el comercio de gas, Brasilia en ningún momento estuvo dispuesta a negociar marcos regulatorios que protegiesen su inversión en territorio boliviano, lo que generó tensiones y fuertes críticas cuando Evo Morales decidió nacionalizar los gasoductos. La falta de reglas claras en el comercio de gas resultó un dolor de cabeza para la administración Lula, pues desde 2006, año de su elección como presidente de Bolivia, Evo Morales buscó nacionalizar el gasoducto controlado por Petrobrás en su país, acción que logró pagando \$112 millones de dólares a la empresa. La acción boliviana generó un aumento de los precios del gas importado por Brasil de \$98 dólares en 2003 a \$159 dólares en 2006.<sup>94</sup>

Sin embargo, el costo de importación fue menos considerable que el costo político para Lula. Diplomáticos brasileños, funcionarios de Petrobrás y la opinión pública se lanzaron contra Lula, exigiéndole proteger el capital brasileño en lo que denominaban “guerras del gas”,

---

<sup>93</sup> En el caso específico del gas las tensiones tienen que ver con las características técnicas del negocio, en especial por la dificultad de transporte (la construcción de gasoductos especializados es forzosa), lo cual genera que su infraestructura sea menos flexible y los acuerdos deban ser de largo plazo. Estos problemas no aquejan sólo a América del Sur, son una tendencia internacional que se puede observar en los mercados de gas europeos y asiáticos, donde la construcción de gasoductos genera tensiones.

<sup>94</sup> Este arreglo fue celebrado por el gobierno boliviano, aunque su apuesta es muy grande dadas las limitaciones que enfrenta para contar con capacidad técnica y recursos para manejar las nuevas instalaciones. De alguna manera, Brasil abandonó a Bolivia a su suerte, con un claro distanciamiento entre los dos presidentes. Mientras Brasil se despidió de Bolivia, el gobierno de Morales buscó apoyos en otros países. Los ejemplos más claros son los acuerdos con Venezuela, incluyendo asistencia técnica de PDVSA, así como nuevas exploraciones petroleras en el norte del país. También se logró un acuerdo de largo plazo para la venta de gas natural hacia Argentina, quien buscó reducir su dependencia de las compras brasileñas [Eduardo Gudynas, *op. cit.*, p. 3].

e incluso lo urgían a invertir el capital económico y político necesario para liderar un proceso de establecimiento de reglas de protección empresarial en la región. Lula hizo oídos sordos a ambas peticiones. Existe un potencial de conflicto parecido entre Brasil y Paraguay en el marco de Itaipú, empresa estatal controlada por ambos países,<sup>95</sup> pues Paraguay busca el control total de esta empresa binacional. Así, a pesar de la interconexión física (sea en gasoductos o en hidroeléctricas), los retos a la cooperación energética persisten.

Los esfuerzos de cooperación sudamericana en temas energéticos se materializaron con la creación del Consejo Energético de Suramérica en abril de 2007, integrado por los ministros de energía de los países miembro de Unasur. Sin embargo, a pesar de los efectos publicitarios alrededor de este acuerdo, los resultados han sido pocos en cuanto no hay consenso sobre la construcción de infraestructura energética necesaria para fortalecer el mercado energético regional.<sup>96</sup> En contraposición, en el marco del ALBA, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Cuba firmaron un tratado energético que garantiza el acceso compartido a la explotación energética, en especial en la cuenca del Río Orinoco, y promueve la creación de empresas mixtas para el aprovechamiento del gas natural y de otros energéticos —aunque en 2012 seguían en diálogos para formarse, cada día toman forma más definida.<sup>97</sup>

En 2008 el gobierno brasileño anunció el descubrimiento de yacimientos de petróleo (principalmente ligero) y gas asociado en la cuenca de Santos, al suroeste del estado de São Paulo, destacándose las reservas llamadas Tupí y Júpiter. Estos hallazgos aumentarían la exportación de petróleo brasileño y reducirían su dependencia de importación de gas, con lo que podría modificar su acercamiento a Sudamérica en materia energética, pues Brasil podría

---

<sup>95</sup> El acuerdo entre Brasil y Paraguay implica que la producción eléctrica en Itaipú se divide de forma equitativa, y un país está condicionado a vender su superávit de energía eléctrica al otro. La empresa es importante para Brasil en cuanto satisface las demandas de energía eléctrica en el sur del país, principal polo industrial. Véase el sitio oficial de la empresa en [www.itaipu.gov.br](http://www.itaipu.gov.br)

<sup>96</sup> Eduardo Gudynas, *op. cit.*, p. 2.

<sup>97</sup> Véase “Overview of PetroAmerica”, Wikileaks, *op. cit.*

financiar los costos de un liderazgo energético siguiendo el ejemplo de Venezuela, país que aprovecha su renta petrolera como principal herramienta para aumentar su influencia en América del Sur o, por el contrario, podría ausentarse todavía más.

## CONCLUSIÓN

Robert Axelrod y Robert Keohane argumentan que el ámbito económico ofrece mayores incentivos para la cooperación entre países, pues las ventajas económicas y comerciales son más concretas y pueden continuarse más fácilmente en un futuro en comparación con ámbitos políticos y de seguridad.<sup>98</sup> Para lograr la cooperación, explica Andrew Hurrell, es necesario generar un sentido de comunidad entre los integrantes, junto con la creación de normas relativamente independientes de los intereses de cada país que garanticen reciprocidad.<sup>99</sup> Según Regina Soares, la búsqueda, creación y fortalecimiento de estándares e instituciones que garanticen claridad, predictibilidad y defensa de intereses son cruciales para que no se tilde a Brasil de “imperialista”.<sup>100</sup> Contrario a la visión teórica de Hurrell y a las consideraciones de Soares, Brasil se ha mostrado renuente a la formación de reglas y normas claras en el ámbito económico-comercial que favorezcan la cooperación en América del Sur.

El contexto sudamericano en la década de 1990 se caracterizó, además de presentar un consenso acerca de la liberalización económica, por el apoyo a la integración regional, ideal de cooperación para varios países en esos años. A pesar de políticas similares y de este objetivo común regional, no hubo, ni en esa ni en la siguiente década, una idea clara y compartida sobre los ámbitos en que se debería realizar la integración o el modelo institucional preferido, e incluso hubo conflicto sobre la definición de las fronteras de este proyecto.

---

<sup>98</sup> Robert Axelrod y Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 227.

<sup>99</sup> Véase Andrew Hurrell, “Teoría de regímenes internacionales: una visión europea”, *Foro Internacional*, 5 (1992).

<sup>100</sup> María Regina Soares de Lima, *op. cit.*, p. 30.

La integración económica sudamericana, parte esencial de los objetivos de política exterior brasileña desde la transición democrática, requiere una visión compartida y la convergencia en ciertas políticas. Sudamérica tiene hoy tres visiones diferentes sobre el proceso: primero se encuentran aquellos países que favorecen la liberalización económica (Chile, Perú y Colombia y, en menor medida, Paraguay y Uruguay); después se encuentran los Estados que prefieren acuerdos regionales con tintes económicos como Mercosur y la CAN, y por último se perfila un grupo de naciones que optan por una integración bolivariana centrada en convergencias políticas e ideológicas encabezada por Venezuela.

Planalto, más que generar consensos en América del Sur sobre este ámbito, hizo aún más evidente la división entre proyectos económicos. En esta divergencia, los países que favorecen la liberalización económica son más reticentes a las iniciativas regionales brasileñas (Chile apoyó desde un principio la creación de Unasur, pero se mantiene escéptico frente a los beneficios de Mercosur, del Consejo de Defensa y del Consejo Energético), y prefieren enfocar sus esfuerzos regionales en la dimensión económica (contrario al énfasis brasileño en temas políticos desde inicios de la década de 2000), visión que las elites empresariales sudamericanas favorecen al demandar mejor acceso al mercado brasileño.<sup>101</sup>

La interpretación en Brasil sobre el regionalismo enfatiza “menos los objetivos comunes con la vecindad que la protección de la capacidad nacional para hacer frente a los desafíos de la globalización” y a las inestabilidades regionales que podrían poner en jaque el desarrollo y la estabilidad económica interna. Así, el regionalismo económico brasileño, tanto con Cardoso como con Lula, se basó en “la adecuación de las [posturas autonomistas] con el

---

<sup>101</sup> Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, *op. cit.*, p. 19.

objetivo de mantener algún espacio de maniobra”, tanto en el escenario internacional como frente a las crisis o decisiones de sus vecinos.<sup>102</sup>

Los gobernantes y la sociedad brasileña tienen un fuerte “provincialismo que moldea la opinión interna, la cual busca que los recursos brasileños se inviertan en necesidades brasileñas en lugar de malgastarlos en esfuerzos regionales”.<sup>103</sup> Como complemento a esta idea, el cálculo brasileño a partir de la década de 2000 fue que la región sudamericana era poco redituable debido a la baja complementariedad económica, en comparación de la relación comercial con países asiáticos, especialmente China. Al combinar estos cálculos se entiende por qué Brasil, a pesar de tener un discurso a favor de la cooperación, integración e interconexión regional donde se auto representa como líder, “no ha invertido suficientes recursos para desempeñar un papel de liderazgo”.<sup>104</sup>

Después de analizar las iniciativas de cooperación brasileñas en la región se revela una fotografía en escala de grises: Brasil ha logrado ejercer su liderazgo al sentar la base de mecanismos subregionales como Mercosur, al movilizar los esfuerzos de ciertos países en la región contra propuestas adversas a los intereses brasileños como el ALCA, y al entablar el diálogo sobre la necesidad de la interconexión física del continente. El tono principal de estas iniciativas, sin embargo, es un esfuerzo brasileño por reaccionar ante factores, tanto externos como internos, con la creación de esqueletos institucionales, pero al momento de dotar de sustancia a dichas instituciones —especialmente por medio de la construcción de marcos regulatorios, inversión económica o reciprocidad—, Brasil prefiere ocultarse tras bambalinas para no asumir los costos.

---

<sup>102</sup> Matías Spektor, *op. cit.*, p. 11.

<sup>103</sup> María Regina Soares de Lima, *op. cit.*, p. 30.

<sup>104</sup> Amaury de Souza, Panel III “Brazil’s Changing Relations within South America”, Conferencia *New Directions in Brazilian Foreign Relations*, Brazil Institute of the Woodrow Wilson International Center for Scholar y Brookings Institution, Washington D.C., 28 de septiembre de 2007.

Así, el liderazgo económico brasileño no es tan contundente como suele pensarse, pues a pesar de tener recursos de poder diversos, el país no ha encontrado, y parece incluso que no ha buscado, las estrategias de conversión de poder para promover objetivos compartidos, generar consensos y lograr la aquiescencia de sus vecinos, elementos de la definición de liderazgo según Joseph Nye,<sup>105</sup> más que en ciertas ocasiones específicas.

La negativa de Brasil a “renunciar a su autonomía” para formular acuerdos normativos en materia económica y comercial aumenta las suspicacias de los países sudamericanos frente a sus propuestas. Brasilia no busca liderar la formación de la agenda regional, pero ha logrado ejercer un liderazgo de omisión al evitar la entrada de ciertos temas en la agenda, especialmente en cuanto a la creación de normas e instituciones que, argumentan los brasileños, reducirían su autonomía al momento de diseñar políticas públicas.

En el siguiente capítulo analizaré el ámbito político, el cual tiene características un poco menos asequibles que el económico, pues no hay mediciones sobre la cooperación política tan precisas como existen en el ámbito económico. Además, retomando a Robert Axelrod y Robert Keohane, la cooperación en términos políticos es más complicada. Sin embargo, a pesar de las dificultades teóricas para promover la cooperación en este ámbito, los temas políticos han sido la clave con la cual Brasil ha decidido dirigir su acercamiento con América del Sur desde inicios del nuevo milenio.

---

<sup>105</sup> Joseph S. Nye, Jr., *The Powers to Lead*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. xviii.



CAPÍTULO TERCERO  
*POLÍTICA:* ENTRE LA CAUTELA Y LA CONTIENDA

*Incluso un país grande como Brasil es un país pequeño en un mundo como éste,  
no tenemos la capacidad de hablar solos [...] Brasil no tiene una existencia  
plena sin la unión con América del Sur*

-Celso Amorim, ministro de Relaciones  
Exteriores, 24 de noviembre de 2006.

*Brasil no puede mantenerse al margen cuando la política interna de cualquier país incide  
de forma adversa en el entorno sudamericano [...] No es interferencia, por cierto.*

*Pero tampoco indiferencia.*

-Marco Aurélio García, Asesor de Asuntos  
Exteriores de Presidencia, 2008.

La solidaridad y unidad política ha sido un objetivo histórico entre los países sudamericanos —que se puede rastrear hasta 1812 en el *Manifiesto de Cartagena* de Simón Bolívar—,<sup>1</sup> el cual se olvida en épocas de fuerte retraimiento e introspección regional para resurgir esporádicamente con una retórica y esfuerzos divergentes. La tenacidad y persistencia de esta meta, junto con la inconsistencia e inmaterialidad de la misma, confirman las postulaciones teóricas de Robert Axelrod y Robert O. Keohane sobre la dificultad que el ámbito político presenta para catalizar la cooperación, pues es complicado ofrecer beneficios concretos y garantizar la continuidad del diálogo en el largo plazo.<sup>2</sup> Durante la década de 1980 se inauguró un nuevo periodo de entusiasmo en el vaivén cíclico de la cooperación política sudamericana, en el cual Brasil buscó, al menos retóricamente, promover y liderar el acercamiento regional.

---

<sup>1</sup> Véase Simón Bolívar, *Obras completas*, compilación y notas de Vicente Lecuna, La Habana, Lex, 1947.

<sup>2</sup> Robert Axelrod y Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, 1 (1985), p. 227.

Brasil tradicionalmente ha tenido una actitud ambivalente hacia América del Sur, caracterizada por mantener una distancia relativa de la región.<sup>3</sup> La relación entre Brasil y la región ha estado dominada por tres imágenes de sus vecinos: éstos pueden ser *un riesgo* para el desarrollo (económico o institucional) interno que es necesario administrar, *un escudo* contra consecuencias no deseadas de dinámicas internacionales, hemisféricas e incluso regionales, o *una plataforma* para promover sus intereses en arenas más amplias.<sup>4</sup> En el periodo de tiempo que analizo, Brasilia vio en los países sudamericanos un riesgo en el ámbito político, tanto en el periodo de transición democrática (finales de la década de 1980), como en las décadas siguientes debido a crisis institucionales en los países de la región que podían afectar sus intereses (especialmente en términos económicos). Para poder manejar estos riesgos, Planalto configuró un diálogo regional que funcionase como escudo, por lo que más que buscar objetivos comunes sudamericanos, Brasil protegía sus propios intereses. En cuanto a la tercera imagen, en especial durante la primera administración de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), Brasilia promovió aumentar el diálogo sudamericano para usarlo como plataforma que aumentase su poder, prestigio e influencia en foros internacionales.<sup>5</sup>

En el presente capítulo se ponderará la política de Brasil hacia América del Sur en el ámbito político. Las propuestas brasileñas de cooperación y acercamiento se caracterizan por una retórica de unicidad, unidad y hermandad de los países sudamericanos para lograr una meta históricamente anhelada. Sin embargo, detrás de estos discursos hay maniobras cautelosas que buscan no poner en riesgo la autonomía del país, en un intento por coordinar a la región para servir mejor a los intereses brasileños (por lo que se prefieren acciones de bajo perfil envueltas en discursos efectivos) y, al mismo tiempo, evitar que dichas acciones levanten la

---

<sup>3</sup> El capítulo I esta tesis hace un recuento de la relación entre Brasil y los países sudamericanos.

<sup>4</sup> En la introducción de este texto puede encontrarse una explicación más detallada de estas tres percepciones.

<sup>5</sup> Matías Spektor, “El regionalismo de Brasil”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 16, julio de 2011, pp. 10-11.

guardia de los vecinos en su contra, en especial se teme que se usen las etiquetas de imperialistas o hegemónicos para describir sus proyectos.

Durante la administración de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), la política regional se caracterizó por el fortalecimiento de mecanismos regionales que favorecían intereses brasileños, en especial el Mercado Común del Sur (Mercosur), y por el mejoramiento de las relaciones bilaterales con países sudamericanos por medio de la diplomacia presidencial. Cardoso concentró sus esfuerzos en el ámbito económico, como se explicó en el capítulo anterior, por lo que el ámbito político quedó relegado a un segundo plano, pero no olvidado, pues Planalto reaccionaba ante crisis institucionales en los vecinos y proponía encuentros en Cumbres, esfuerzos encaminados a administrar el riesgo y propiciar el diálogo respectivamente.

Brasil, con Lula al frente de la presidencia, diseñó un programa de activismo regional el cual, durante su primera administración (2003-2006), enfatizó el ámbito político —en especial ante el surgimiento de gobiernos denominados de izquierda en la región que ideológicamente pudiesen converger en proyectos regionales— y buscó la inclusión de temas sociales en la agenda (ante un contexto de crisis de productividad económica e intercambio comercial desde inicios de la década de 2000). Lula hizo mayor uso de la diplomacia presidencial y de Cumbres y de la mediación en crisis institucionales como instrumentos regionales en el ámbito político. A pesar del novedoso interés brasileño por sus vecinos sudamericanos,<sup>6</sup> éstos mostraron ciertas reservas ante los deseos de liderazgo brasileño en estos primeros años, en especial ante la reticencia brasileña por “patrocinar instituciones y normas regionales profundas que limiten su autonomía en relación a los vecinos”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Para Spektor, “el desarrollo de un programa de activismo regional brasileño en el corazón de América del Sur representa un gran —si no el mayor— giro en las relaciones internacionales de la región desde el fin del ciclo militar hace casi treinta años. Hoy la magnitud de las transformaciones es tan grande que sería difícil deshacerla, aunque no sea, necesariamente, irreversible” [Matías Spektor, *op. cit.*, p. 2].

<sup>7</sup> [*Ibid.*] En este capítulo, cuando se hable de la institucionalización de la cooperación sudamericana, se hará referencia a la definición de “instituciones internacionales” de John Mearsheimer, para quien son un

Brasil redujo su activismo para evitar que se le tachara de imperialista, pues las políticas brasileñas durante el primer mandato del presidente Lula no aumentaron la credibilidad de sus planes y, por el contrario, incrementaron la desconfianza de sus vecinos y se enfrentaron a la oposición (algunos autores la llaman competencia) del presidente venezolano Hugo Chávez.<sup>8</sup> Si bien Lula no eliminó totalmente su entusiasmo regional —lo cual se puede ver en la promoción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que tomaría el nombre de Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)—, Brasil buscó aumentar sus capacidades en el contexto internacional al mismo tiempo que redujo su actividad regional a partir del segundo mandato de da Silva.<sup>9</sup>

Para entender las acciones brasileñas en el ámbito político sudamericano empezaré, al igual que en el capítulo anterior, con una descripción básica del contexto político regional, en especial en términos de transición democrática. En las siguientes dos secciones haré una división entre la presidencia de Cardoso y la de Lula; en cada una empezaré por estudiar los motivos y las herramientas que Brasil utilizó para promover el orden y administrar el riesgo en América del Sur, veré los principales escenarios donde Planalto decidió implementar acciones, enfocándome en casos específicos que ayuden a ejemplificar mi argumento, como el Mercosur y distintas crisis políticas donde Brasil actuó como mediador (Paraguay en 1997, Venezuela en 2002 y Bolivia de 2003 a 2008). En el último apartado evaluaré las acciones de Brasilia para dar forma a la CSN (después Unasur) como institución política sudamericana primordial desde inicios de la década de 2000.

---

conjunto de reglas que estipulan las formas en las cuales los Estados deberían cooperar y competir entre ellos; son negociadas por Estados, y son típicamente formalizadas en acuerdos internacionales, por lo que generalmente se encuentran en organizaciones [John Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, 3 (1994-1995), pp. 8-9].

<sup>8</sup> Andrés Malamud, “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, en Estevão C. de Rezende Martins y Miriam Gomes Saraiva (eds), *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*, Brasilia, Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 126.

<sup>9</sup> Sergio Caballeros Santos, “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2011), p. 170.

## RADIOGRAFÍA POLÍTICA BÁSICA DE AMÉRICA DEL SUR

La década de 1980 en América del Sur, como se explicó en la Radiografía económica básica del capítulo anterior, se caracterizó por una fuerte crisis de deuda e inflación, en medio de la cual se cuestionó la legitimidad de los gobiernos de la región, lo que llevó a la quiebra de los regímenes militares sudamericanos y de gobiernos autoritarios, pues justificaban su permanencia en el gobierno por medio de la eficiencia económica.<sup>10</sup> Desde finales de la década anterior, y especialmente durante la de 1980, se presentaron diferentes movimientos sociales que protestaban contra los resultados económicos de los gobiernos militares, en especial por su incapacidad para detener los ciclos inflacionarios. Los gobiernos militares se enfrentaron a un escenario donde los costos de reprimir aumentaron, por lo que tuvieron que, en un principio, tolerar a la oposición y terminaron por abrir espacios políticos, dando paso a procesos de transiciones democráticas hacia mitad de la década y a un nuevo acuerdo político caracterizado por la inclusión, aunque lenta y selectiva, de un número mayor de actores políticos.<sup>11</sup>

Los países de la región experimentaron diferentes caminos de transición democrática.<sup>12</sup> En Chile, en 1983 el gobierno militar empezó un diálogo con la oposición, y en 1988 convocó a un plebiscito que terminó con el gobierno de Augusto Pinochet, sentando las bases de un gobierno democrático. En Brasil, en cambio, las elites política, económica y militar decidieron liderar un proceso de transición democrática gradual ante los altos costos de mantener un

---

<sup>10</sup> Los gobiernos militares en América del Sur llegaron al poder desde mediados de la década de 1960 en un contexto de crisis económica y parálisis gubernamental, que llevó al estancamiento económico y tensiones sociales. Regímenes burocráticos y autoritarios tomaron el poder en Brasil (1964), Bolivia (1964 y 1971), Argentina (1966 y 1976), Chile y Uruguay (ambos en 1973), y golpes militares derrocaron gobiernos democráticos en Perú (1968) y Ecuador (1975). Colombia y Venezuela lograron evitar esta tendencia autoritaria [Véase Juan J. Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978].

<sup>11</sup> Para entender teóricamente los procesos de democratización véase Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; en especial el capítulo 1, “Democratization and Public Opposition”, donde formula tres axiomas acerca del proceso democratizador (pp. 14-16).

<sup>12</sup> Los gobiernos democráticos en países sudamericanos que tenían dictaduras militares empezaron en los siguientes años: Ecuador (1979), Argentina y Bolivia en 1983, Brasil y Uruguay en 1985, Chile y Paraguay en 1989 y Perú (1980, pero en 1992 asciende Alberto Fujimori a la presidencia, poniendo en riesgo la consolidación democrática peruana hasta el año 2000 en que deja la presidencia) [Peter H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, 2ª edición, Nueva York, Oxford University Press, 2012, pp. 345-351].

gobierno militar, a lo que se sumó el creciente descontento de la clase media;<sup>13</sup> así, en 1985 se eligió al primer presidente civil en Brasil.<sup>14</sup> En la mayoría de los casos, las clases medias lideraron y fortalecieron los frentes que se oponían a los gobiernos autoritarios; estas clases entendieron que, al no tener voz en el proceso de toma de decisiones, los líderes militares no necesariamente promoverían políticas que favoreciesen sus intereses, por lo que se abrieron camino en las arenas políticas, como sucedió en los casos de Argentina y Uruguay.<sup>15</sup>

El *zeitgeist* democratizador de la época resultó en un consenso a favor de los gobiernos civiles en América del Sur, los cuales, en un intento por evitar amenazas a las incipientes democracias, buscaron crear mecanismos de diálogo entre ellos.<sup>16</sup> Así, en el ámbito subregional se establecía “la plena vigencia de las instituciones democráticas [como] condición indispensable para la formación de bloques económicos y comerciales”, como sucedió en el Mercosur —proceso que se profundizó con la aceptación del Protocolo de Ushuaia en 1998.<sup>17</sup> En el ámbito latinoamericano, Unasur aprobó una cláusula democrática en noviembre de 2010 después de diálogos y debates acerca de la conveniencia de incluirla.<sup>18</sup> La Organización de los Estados Americanos (OEA) institucionalizó una cláusula similar con la aprobación de la Carta

---

<sup>13</sup> Adam Przeworski explica teóricamente el proceso de negociación entre las facciones pro y anti-régimen en el proceso de transición democrática, en el cual los moderados de ambos bandos entablan un diálogo que lleva a la institucionalización del régimen democrático [Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, University Press, 1991, p. 69].

<sup>14</sup> Véase Thomas E. Skidmore, *Brazil: Five Centuries of Change*, 2a edición, Nueva York, Oxford University Press, 2010, pp. 175-180.

<sup>15</sup> Samuel P. Huntington argumenta, llevando el argumento al extremo, que “virtualmente en todos los países quienes más apoyaron los procesos de democratización fueron las clases medias” [Samuel P. Huntington, *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, p. 67].

<sup>16</sup> Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline, “The Latin American Tradition and Process of Development”, en Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline (eds.), *Latin American: Politics and Development*, 7a edición, Boulder, Westview Press, 2011, p. 16.

<sup>17</sup> La declaración presidencial de la reunión del Mercosur el 27 de junio de 1992 en Las Leñas establecía esta condición. El *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur* se firmó en 1998 después de años de negociación [Véase Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, *Encontro com o Mercosul*, Brasília, Presidencia de la República de Brasil, 2005, p. 12].

<sup>18</sup> Véase el *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia* en [http://www.unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=292&Itemid=340](http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340)

Democrática Interamericana en septiembre de 2011, la cual establece que la alteración o ruptura del orden democrático constituye un motivo de suspensión inmediata de la OEA.<sup>19</sup>

La necesidad de un diálogo sudamericano se hizo patente ante la sucesión de diversas crisis institucionales desde la década de 1990, entre las que destacan el intento de golpe de Estado militar en Paraguay en 1997; el intento de derrocamiento contra Hugo Chávez en 2002 por parte de militares, y las campañas de las provincias de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando para erigirse como entidades autónomas separadas del Estado boliviano en 2008 (con fuertes rasgos de enfrentamiento étnico). Los problemas institucionales sudamericanos, en países que se ubican principalmente en la región andina, llevaron a que se les evaluara como gobiernos con poca capacidad para establecer control y orden en sus territorios, por lo que era necesario que los países vecinos estuviesen alerta para contener los problemas.<sup>20</sup>

Según Peter H. Smith, durante la década de 1990 “se escuchó una especie de silencio político” en la región, donde las nuevas democracias no lograban (habrá quien diga que las elites lo evitaban explícitamente) establecer canales efectivos de representación de demandas sociales —en especial a causa de la debilidad de los Congresos frente a Poderes Ejecutivos con grandes prerrogativas constitucionales. Además, los nuevos gobiernos se enfrentaban a crisis económicas (en 1994, 1998, 2001) con tan poca efectividad, que a una parte del electorado les hacían recordar con nostalgia las épocas de bonanza económica durante los regímenes autoritarios. Hacia finales de esta década surgió una “especie de brote de protesta contra el silencio, contra las limitaciones de la democracia, contra los desencantos”, en medio del cual se

---

<sup>19</sup> Véase OEA, *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2011 en [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)

<sup>20</sup> Para el General Charles E. Wilhelm, excomandante en jefe del Comando Sur estadounidense, “la democracia y las reformas de libre mercado no están dando resultados tangibles [...] Muchos países están peor económicamente comparados con el escenario previo a la restauración democrática” [Charles E. Wilhelm, *Statement before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington D.C., 23 de marzo de 2000]. Henry Kissinger argumentaba que “ni la globalización ni la democracia han estabilizado los Andes” [Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, Nueva York, Simon and Schuster, 2001, p. 136].

escogían a gobiernos con un discurso de izquierda, pero respetando y haciendo uso de los medios electorales democráticos.<sup>21</sup>

Desde finales de la década de 1990, la región experimentó una división política entre gobiernos “de derecha” o centro-derecha y el inicio de un giro político hacia la izquierda denominado popularmente como *ola rosada*.<sup>22</sup> Dentro del nuevo “consenso de izquierda” había divergencias de forma y fondo: las manifestaciones tildadas de “populistas”, como en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, tenían orígenes y manifestaciones de gobierno distintas de las expresiones “de corte social-demócrata”, como sucedió en Chile, Uruguay y Brasil.<sup>23</sup>

Al inicio de esta nueva *ola*, periodistas, funcionarios públicos y académicos advertían sobre los riesgos de un socialismo anti-democrático y anti-estadunidense, discursos que obligaron a los vecinos a voltear hacia estos países y estar alertas ante la retórica incendiaria de sus presidentes, especialmente de Hugo Chávez.<sup>24</sup> Sin embargo, a pesar de las expresiones que temían que dichos gobiernos dieran pie a un socialismo moderado, al poco tiempo se constató que “los gobiernos de esta nueva ola combaten el imperialismo, pero no el capitalismo; rechazan la democracia liberal, sin dejar de ser democráticos, y promueven cambios, pero no la revolución”.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> “Perspectivas sobre la nueva izquierda en América Latina: entrevista con Peter H. Smith”, *Ágora*, 7 (2009), p. 47

<sup>22</sup> En 1999 Hugo Chávez llegó a la presidencia venezolana, en 2000 lo hizo Ricardo Lagos en Chile con un programa de “socialismo moderado”, Néstor Kirchner en Argentina en 2003, en 2006 Michelle Bachelet en Chile, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia y en 2008 Fernando Lugo en Paraguay [Para un recuento dinámico de los cambios políticos en la región puede consultarse “El tablero político se mueve en la región” organizado por el Grupo de Diarios de América: <http://e.eltiempo.com/media/produccion/mandatarios/index.html>].

<sup>23</sup> Ariel C. Armony y Cynthia J. Arson, “Introducción”, en Cynthia J. Arson *et al.* (compiladores), *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009, p. 7.

<sup>24</sup> Actualmente algunos académicos, incluso desde Estados Unidos, proponen una explicación alterna según la cual el ascenso de la izquierda, incluso de la personalizada, implica la “normalización de la política democrática más que una revolución”, en especial por la legitimidad electoral de estos gobiernos [Véase en especial María Victoria Murillo, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav, “Electoral Revolution or Democratic Alternation?”, *Latin American Research Review*, 3 (2010), pp. 87-114].

<sup>25</sup> Entrevista a Peter Smith, *op. cit.*, p. 48.

Dado que en esta sección se hace sólo una radiografía breve del contexto político sudamericano, se evitará hacer un recuento teórico sobre el neo-populismo latinoamericano, baste al lector, y para fines de este capítulo, saber que en las izquierdas sudamericanas la división era entre un sistema altamente personalizado alrededor de la figura del presidente, con el caso venezolano como quintaesencia de este perfil, y otro donde se buscó “institucionalizar la implementación de políticas de izquierda”,<sup>26</sup> en el cual, a pesar del protagonismo del presidente, los partidos políticos de esta corriente tenían voz, voto y veto en el diseño de políticas, como sucede en el caso brasileño.

Ambos espectros políticos en la izquierda compartían una crítica abierta, aunque con distintos matices, ante una apertura económica sin reservas y la minimización del papel del Estado, rechazando puntos básicos del denominado Consenso de Washington que se adoptó desde el alba de la década de 1990. Promovían, además, ideas de mayor inclusión y no sólo de estabilidad y crecimiento económico, agrupaban más intereses y grupos sociales e implementaban políticas públicas encaminadas a reducir las desigualdades y la pobreza.

A pesar del “muestreo de la diversidad” sudamericana entre gobiernos de derecha, de izquierda personalizada e izquierda institucionalizada, la región compartía los esfuerzos por fortalecer la vida democrática, en especial en el ámbito electoral y de partidos,<sup>27</sup> objetivo que prevaleció durante ambas décadas. También se observó el aumento en “la fuerza relativa de votantes o ciudadanos dispuestos a apoyar un cambio importante” en términos políticos,<sup>28</sup> sea apoyando a candidatos de partidos de izquierda o a candidatos de centro con un discurso de ruptura y renovación, en especial en materia social.

---

<sup>26</sup> Leonardo Avritzer, “La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina”, en Cynthia Arson, *op. cit.*, p. 179. Véase el resto del capítulo para entender las diferentes expresiones de la izquierda sudamericana durante la primera década del siglo XXI desde un punto de vista más teórico.

<sup>27</sup> Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, *Los sistemas políticos de América Latina*, México, Siglo XXI, 1989, 4ª edición de 2005, pp. 19-20.

<sup>28</sup> Entrevista a Peter Smith, *op. cit.*, p. 48.

A finales de la década de 1980, en Brasil se combinaron dos factores que influyeron en su política regional. Por un lado, se inició un proceso de reforma económica que tomó mayor ímpetu en la década de 1990, el cual respondía a las severas condiciones económicas y fiscales que atravesaba el país. Por otro lado, se dibujaba un nuevo escenario político y constitucional interno con el fin del régimen militar en 1985 y la Constitución de 1988. Ambos elementos hicieron que los gobiernos democráticos brasileños prefiriesen enfocar su atención primordialmente en asuntos económicos, de estabilización del régimen de liberalización económica y de consolidación del democrático.

Dentro de la introspección política de Brasil en las décadas de 1980 y 1990, tomó fuerza la idea de que para poder defender su autonomía en el ámbito internacional, el país tenía que participar en diferentes regímenes internacionales que mejorasen su imagen,<sup>29</sup> en especial en el comercial, democrático y de derechos humanos. Se pensaba que sólo así el país podría aprovechar estos regímenes para beneficio interno, especialmente el económico, al mismo tiempo que podría participar como promotor de los mismos, no sólo como receptor.

Tal estrategia se basaba en una idea de que el país no tenía un “excedente de poder” —al contrario, debía ocupar sus recursos en estabilizarse internamente—, por lo que la mejor forma de tener voz en el escenario internacional sin invertir tantos recursos era por medio del fortalecimiento de mecanismos multilaterales y de cooperación. Así, la “restauración de la confianza y credibilidad internacional brasileñas se asoció con la vinculación de la política exterior a la política económica [y de estabilización] interna”.<sup>30</sup> Además, se pensaba que para poder afianzar su protagonismo en la escena internacional era necesario cortejar a los vecinos,

---

<sup>29</sup> María Regina Soares de Lima y Mônica Hirst, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, 1 (2006), p. 24.

<sup>30</sup> Maria Regina Soares de Lima, “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (2005), p. 11.

sea con el establecimiento de mecanismos regionales u ofreciendo apoyo para defender regímenes democráticos, pues con su aquiescencia tendría mayor peso internacional.<sup>31</sup>

Durante sus dos periodos como presidente, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) buscó que su país participase plenamente en los regímenes internacionales de forma protagónica, teniendo un papel más cauteloso en el ámbito político regional: evitaba estar bajo los reflectores en demasía para que no se le tildase de imperialista, pero estaba al tanto de las crisis regionales y dispuesto a participar en la resolución si lo considerase necesario y prudente. Durante el segundo mandato presidencial de Cardoso (1999-2002) se pensaba que, satisfechas sus necesidades internas, Brasil podría aumentar su participación en América del Sur ante un escenario de estabilización económica interna gracias al *Plano Real*.

En un principio, Planalto buscaba aumentar la cooperación económica y comercial con sus vecinos, como se analizó en el capítulo anterior, pero poco a poco aumentó su participación en temas políticos, por medio del diálogo de alto nivel entre mandatarios sudamericanos (especialmente entre los miembros del Mercosur) y la mediación en crisis institucionales en sus vecinos.<sup>32</sup> Este viraje hacia la región se intensificó a partir de 2001, en especial, de acuerdo a João Augusto de Castro y Matías Spektor, debido a que los ataques del 11 de septiembre de ese año desviaron la atención estadounidense de América del Sur, con lo cual Brasil vio, y aprovechó, una ventana de oportunidad “para intensificar su diplomacia hacia la región, buscando un consenso regional”.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Andrés Malamud, “Leadership without Followers...”, p. 131.

<sup>32</sup> Sergio Caballeros Santos, *op. cit.*, p. 159.

<sup>33</sup> [João Augusto de Castro Neves y Matias Spektor, “Obama and Brazil”, en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *Shifting the Balance, Obama and the Americas*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2011, p. 45] Sylvain F. Turcotte coincide con Castro y Spektor, argumenta que “es en los dos momentos en los que Estados Unidos se retira de la región (1945 y 2001) cuando Brasil intenta acercarse a América del Sur, lo que en sí dice mucho sobre sus capacidades para actuar en su propia región” [“La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, traducción de Félix G. Mostajo, *Foro Internacional*, 4 (2008), p. 791].

### *Mercosur: de la prudencia política*

El Mercosur nació con los objetivos explícitos de proteger y consolidar los regímenes democráticos de los Estados miembros y de promover un mayor diálogo en el Cono Sur que generase confianza recíproca, especialmente entre el Brasil de José Sarney y la Argentina de Raúl Alfonsín, primeros presidentes democráticos de ambos países.<sup>34</sup> Los presidentes que sucedieron a Sarney y Alfonsín, Fernando Collor y Carlos Menem respectivamente, le dieron un cariz económico al bloque mercosurino, donde “la integración era aún perseguida como conducente a una estabilidad política y económica, pero el objetivo principal parecía ser la competitividad económica en un mundo que se globalizaba”.<sup>35</sup>

Desde su creación en 1991 con el Tratado de Asunción, y durante las administraciones de Cardoso, Mercosur no creó una estructura institucional significativa. La importancia económica y comercial del bloque hizo necesario crear mecanismos de solución de controversias, coordinación de políticas y ciertas reglas generales pero, al final, el bloque dependía principalmente del diálogo entre los cuatro presidentes, pues “se les percibía como más capaces, accesibles, receptivos, efectivos y rápidos” para conducir el Mercado —debido a arreglos institucionales internos como poder de veto y de decreto—,<sup>36</sup> dando pie a una “diplomacia de encuentros presidenciales”, donde la diplomacia profesional tenía un papel mínimo y la creación de instituciones se tornaba poco necesaria.<sup>37</sup> Así, la diplomacia

---

<sup>34</sup> Gian Luca Gardini, “Who invented Mercosur?”, *Diplomacy and Statecraft*, v. 18, 2007, p. 824.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Andrés Malamud, “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, 1 (2005), p. 139.

<sup>37</sup> Andrés Malamud explica que los primeros cuatro años del Mercosur se caracterizaron por el activismo presidencial de los países del bloque: “en 1991, Carlos Menem y Fernando Collor invitaron a Paraguay y Uruguay a unirse al proyecto. Los cuatro países firmaron el Tratado de Asunción, certificado de nacimiento de Mercosur. Poco después, un acuerdo adicional se firmó: el llamado Protocolo de Brasilia, que establecía un mecanismo de solución de disputas *ad hoc* —contrario a uno permanente. En 1994, Menem y el nuevo presidente de Brasil, Itamar Franco, firmaron el Protocolo de Ouro Preto, consolidando la estructura formal del Mercosur, la cual se ha mantenido prácticamente intacta desde entonces. Después de 1995, el nuevo presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, tomó el liderazgo de Mercosur, junto con el presidente argentino Fernando de la Rúa. Los presidentes de [Paraguay y Uruguay] tenían un papel menor, pero su participación ha sido mayor que la de

presidencial y “de cúpula” terminó “por ganarse la primacía dentro del conjunto de herramientas disponibles para Brasil en su objetivo de fomentar el diálogo sudamericano”.<sup>38</sup>

Andrés Malamud, haciendo referencia a estas características, acuñó el término “inter-presidencialismo” para describir el funcionamiento institucional del Mercosur, el cual denota un contexto donde todos los problemas y demandas se canalizaban y solucionaban por medio de reuniones presidenciales debido a la preminencia de los ejecutivos en los cuatro países.<sup>39</sup> Esta situación generó la insatisfacción incluso de los propios presidentes, quienes lamentaban tener que intervenir en todo momento para resolver todos los problemas,<sup>40</sup> pero, a pesar de sus críticas, no hicieron nada durante esta década para crear instituciones sólidas en el bloque, en especial porque Brasil, autor de la “teoría de un Mercosur no-institucional”, ejercía un liderazgo de omisión impidiendo la discusión y formación de tales mecanismos.

Hacia finales de la década, Mercosur logró consolidar sus metas políticas: “el proyecto promovió la estabilidad democrática y una paz duradera entre sus miembros”.<sup>41</sup> Sin embargo, diversas circunstancias tanto internas como internacionales generaron que el Mercosur entrara en una etapa de crisis y estancamiento, donde la devaluación de la moneda brasileña, el *real*, afectó la relación bilateral entre Brasilia y Buenos Aires, clave para la supervivencia del bloque. Además de que la crisis afectó a ambos países, el presidente argentino en turno, Carlos Menem, le reclamó a Cardoso por no anunciarle previamente que devaluaría el *real* en enero de

---

cualquier otro actor menos la de los presidentes [de Argentina y Brasil]” [Andrés Malamud, “Presidential Diplomacy...”, p. 141].

<sup>38</sup> Sérgio Danese define diplomacia presidencial como “la conducción personal de asuntos de política exterior, sea de manera rutinaria o acerca de las atribuciones *ex officio*, por el Presidente, o, en el caso de un régimen parlamentario, por el Jefe de Estado o de gobierno” [Sérgio Danese, *Diplomacia presidencial, história e crítica*, Río de Janeiro, Topbooks, 1999, p. 51 y, para la cita textual, p. 69].

<sup>39</sup> Andrés Malamud, “Presidential Diplomacy...”, p. 148.

<sup>40</sup> Cardoso criticaba el inter-presidencialismo en Mercosur al decir que “nosotros, los brasileños, inventamos la teoría de un Mercosur no-institucional, basado en la relación directa entre los gobiernos y, fundamentalmente, entre presidentes. Cuando hay alguna crisis, Menem, Wamosy, Sanguinetti y yo tenemos una plática. Incluso nosotros decidimos problemas triviales... ¡Esto no tiene sentido! Los presidentes no deberíamos involucrarnos en tales asuntos” [Fernando Henrique Cardoso y Robert P. Toledo, *O Presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu Toledo*, São Paulo, Companhia das Letras, 1998, p. 26].

<sup>41</sup> Andrés Malamud, “Leadership without followers...”, p. 134.

1999. Los empresarios argentinos le pedían a su presidente tomar medidas que previniesen una “avalancha” de productos brasileños en territorio argentino —los miedos ante dicha invasión fueron llamados “efecto Brasil” y “Brasil-dependencia”, pues temían que Argentina fuese contagiada por la crisis que, inicialmente, empezó en el vecino lusófono.

Probablemente en un intento por mejorar las relaciones con Argentina, Fernando Henrique Cardoso anunció en enero de 2000 la creación de un Embajador Especial para el Mercosur. Hasta entonces, el Subsecretario de Comercio e Integración Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) era el encargado de la relación entre Brasil y Mercosur. El puesto de Embajador Especial dependería directamente de la Presidencia, no de Itamaraty. Sin embargo, a la crisis mercosurina de 1999 se sumaron los problemas políticos, económicos e institucionales argentinos a principios de la década de 2000, en medio de los cuales Argentina propuso la reducción del Mercosur a sólo un área de libre comercio, quitándole tintes de cooperación política y técnica.<sup>42</sup>

Hacia finales del segundo periodo presidencial de Cardoso surgían divergencias entre Argentina y Brasil acerca de Mercosur. Para los diseñadores de la política exterior brasileña, Argentina era un socio menor del que se debía desconfiar, pues los cambios frecuentes en la política exterior de Buenos Aires lo hacían poco predecible e incluso contradictorio. Brasil se enfrentó a un vecino que proponía disminuir los objetivos del Mercado Común, que buscaba acuerdos de seguridad con Estados Unidos e, incluso, buscaba diálogos en materia comercial con Washington saltándose los acuerdos mercosurinos que establecían que no se pueden realizar dichos diálogos sin tomar en cuenta al bloque en conjunto.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> “Por momentos, el Mercosur estuvo a punto de desaparecer. El entonces Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, propuso en 2001 reducir el bloque a una zona de libre comercio” [Susanne Gratius, “Introducción”, en Susanne Gratius (ed.), *Mercosur y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Madrid, Iberoamericana, 2008, p. 17–18].

<sup>43</sup> La oposición brasileña a que Argentina negociase un acuerdo comercial con Estados Unidos de forma bilateral, saltándose a Mercosur, provocó que Henry Kissinger mostrara cierta preocupación ante el hecho de que

Desde el punto de vista argentino, “hay una propensión a estar a la defensiva frente a cualquier señal de preminencia de Brasil en el interior de Mercosur”, por lo que el país siempre busca balancear el papel brasileño, ya sea aumentando su participación internacional (como en el caso de Menem) o buscando contrapesos a la influencia de Brasilia (como ocurrirá en años posteriores con Néstor Kirchner y Cristina Fernández y su acercamiento con Hugo Chávez). Debido a los problemas económicos desde finales de la década de 1990, Cardoso prefirió mantener una política de indiferencia frente a la crisis mercosurina, en parte por enfocarse en cuestiones internas y, también, para evitar poner en juego el eje bilateral con Buenos Aires.

#### *Diplomacia de Cumbres presidenciales como promotora del diálogo*

Fernando Henrique Cardoso ideó y propuso un instrumento para propiciar el diálogo regional, el cual no se limitaría solamente a los miembros del Mercosur, si no que abarcaría a todos los países sudamericanos: inició una serie de Cumbres Presidenciales de América del Sur, la primera se realizó en Brasilia en 2000 y la segunda, todavía durante el mandato de Cardoso, en Guayaquil en 2002. Los temas principales de estas reuniones, propuestos por Brasil, serían la infraestructura sudamericana y la consolidación y protección de la democracia.<sup>44</sup> El principal instrumento que Brasil utilizaría en estas reuniones sería lo que Cardoso denominó “Diplomacia de Jefes de Estado y de Gobierno”, en la cual la realización de visitas y reuniones mejoraría las relaciones, tanto bilaterales como regionales, y favorecería la creación de iniciativas concretas de cooperación.<sup>45</sup>

---

Mercosur se convirtiera en un bloque que excluyera a Washington de negociaciones bilaterales con otros socios en la región o que el bloque buscara acuerdos similares a aquellos desarrollados por la Comunidad Europea en los ámbitos económico y político, lo cual podría hacer que Estados Unidos se enfrentara con una serie de *faits accomplis* [Véase Henry Kissinger, *op. cit.*, pp. 159-163].

<sup>44</sup> Luís Cláudio Villafañe G. Santos, “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2005), p. 202.

<sup>45</sup> Fernando Henrique Cardoso, *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 50ª Legislatura*, Brasilia, Presidencia de la República de Brasil, 1995, p. 74.

Para varios autores, la intención brasileña con estas Cumbres era consolidar la etiqueta de “América del Sur” como alcance de su política regional, por lo que buscó excluir a México de estas reuniones de alto nivel, enfrentándose a los reclamos argentinos, quienes buscaban que dicho país fuese por lo menos observador en estos mecanismos para que “balancease las posibles pretensiones hegemónicas brasileñas”.<sup>46</sup> Para Paulo Roberto de Almeida, la “expulsión” de México de estas cumbres por parte de Brasil, bajo el argumento de que se encontraba en el área de influencia estadounidense, tenía como objetivo evitar a un potencial rival, pues para el diplomático brasileño Brasilia quería erigirse como actor protagónico que catalizase la cooperación regional bajo sus propios términos.<sup>47</sup>

El 1 de septiembre 2000 tuvo lugar la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur en Brasilia, propuesta por Cardoso en el marco de los festejos de los 500 años del descubrimiento de Brasil. La estrategia de formar un bloque sudamericano a partir de una agenda comercial mostró ser demasiado conflictiva y poco eficaz en el Mercosur,<sup>48</sup> por lo que la agenda de discusiones propuesta por Brasil para las Cumbres identificaba nuevos y acotados espacios de diálogo, entre ellos, en el ámbito político, buscar los medios para consolidar la democracia en Sudamérica y generar un diálogo continuo e institucional entre los doce países de la región. Cardoso e Itamaraty “procedieron de manera muy sutil, evitando cualquier forma de oposición” entre los vecinos, mostrándose reticentes a hablar de liderazgo y evitando situaciones en las que se pudiese pensar que buscaban un estatus de potencia regional.<sup>49</sup>

Para Fernando Henrique Cardoso era necesario que los países sudamericanos, en contraposición clara con la etiqueta de “América Latina”, se reuniesen para discutir problemas

---

<sup>46</sup> Sergio Caballeros Santos, *op. cit.*, p. 166.

<sup>47</sup> Paulo Roberto de Almeida, *Políticas de Integração Regional no Governo Lula*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, documento de trabajo número 11, 2005, p. 16-17.

<sup>48</sup> Leandro Freitas Couto, *O horizonte regional do Brasil, integração e construção da América do Sul*, Curitiba, Juruá Editora, 2009, p. 48.

<sup>49</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 793.

comunes.<sup>50</sup> La exclusión de México en estas Cumbres fue enfatizada por el entonces presidente mexicano electo Vicente Fox, quien en visita oficial a Brasilia, en agosto de 2000, declaró que le hubiese gustado ser invitado a la reunión de septiembre.<sup>51</sup> En respuesta, Cardoso argumentó que lamentaba que México no fuese vecino de Brasil<sup>52</sup> y que las interconexiones físicas que se promoverían en la Cumbre no podrían abarcar más allá de América del Sur por cuestiones técnicas y de financiamiento;<sup>53</sup> en compensación, se invitó a Jorge G. Castañeda, futuro Secretario de Relaciones Exteriores de México, como observador a la reunión de Brasilia.

La 2ª Reunión se llevó a cabo en Guayaquil, el 26 de julio de 2002, donde, por medio del Consenso homónimo, los países sudamericanos se comprometieron a convertir a la región en una “zona de paz y cooperación” frente al recrudecimiento de las crisis en la región andina. Durante esta reunión se hicieron latentes divisiones en el seno de las Cumbres: Hugo Chávez pretendía que del diálogo resultase un proyecto integracionista anti-Estados Unidos, Andrés Pastrana, presidente colombiano, defendía un alineamiento de la región con Washington; Brasil, por su parte, buscó un proyecto en términos propios sin enfrentarse a la Casa Blanca.<sup>54</sup>

#### *Administración del riesgo en crisis políticas regionales*

Brasil, además de buscar un mayor diálogo entre los presidentes sudamericanos, sea dentro del Mercosur o por medio de Cumbres, buscó establecer su papel protagónico en América del Sur esforzándose por mediar en las crisis institucionales de los países vecinos. Desde la segunda mitad de la década de 1990, Brasil tuvo mayor interés en cuestiones políticas internas en sus vecinos sudamericanos, en especial en cuanto a defensa y consolidación democrática. En

---

<sup>50</sup> “Cardoso pede ousadia sul-americana”, *Folha de São Paulo*, 1 de septiembre de 2000.

<sup>51</sup> “Presidente eleito do México reclama não ter sido convidado para reunião”, *Folha de São Paulo*, 10 de agosto de 2000.

<sup>52</sup> “Cardoso pede ousadia sul-americana”, *Folha de São Paulo*, 1 de septiembre de 2000.

<sup>53</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 82.

<sup>54</sup> Leandro Freitas Couto, *op. cit.*, p. 53.

contra de una política tradicional basada estrictamente en principios de soberanía y no injerencia, “el nuevo énfasis recayó sobre la idea de que el interés brasileño en la región pasa por un conjunto de principios básicos sobre la gobernanza en el interior de los vecinos”.<sup>55</sup> Con Fernando Henrique Cardoso inició una idea que predicaba que, cuando la democracia estuviese amenazada en la región, Brasil consideraba legítimo intervenir, estableciendo una relación causal entre seguridad y democracia; así, tanto una crisis institucional podría catalizar problemas de seguridad, como podría presentarse el mecanismo contrario.

La promoción y consolidación de la democracia se erigió como elemento clave del diálogo regional brasileño durante las administraciones de Fernando Henrique Cardoso; se le veía como una nueva forma de inserción internacional, pues “la aceptación de la universalidad del valor de la democracia occidental se consolidó como mecanismo de adhesión a la defensa internacional del régimen democrático y actuó como canal para nuevos espacios de acción”.<sup>56</sup> Aunado a la promoción de liberalización económica, se calculaba que la defensa de la democracia en la región aumentaría las credenciales brasileñas como garante de estabilidad regional y, por lo tanto, como actor responsable en el escenario internacional.

La primera prueba al consenso democrático en Mercosur surgió en 1996. El bloque intervino diplomáticamente en Paraguay para evitar una crisis en abril de ese año, resultado de un golpe militar, después de que congresistas, vinculados al General Lino Oviedo, votaran en contra de un nuevo puente entre Paraguay y Brasil, impidiendo que las empresas del presidente Juan Carlos Wasmosy obtuvieran concesiones de construcción. Wasmosy decidió aprobar la construcción por medio de un decreto presidencial, causando la oposición del General Oviedo.

---

<sup>55</sup> Matías Spektor, *op. cit.*, p. 12.

<sup>56</sup> Miriam Gomes Saraiva, “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2007), p. 44.

El Mercosur intervino con amenazas de aislamiento económico y político, junto con la expulsión de Paraguay del Mercosur, y evitó así el golpe militar.<sup>57</sup>

En agosto de 1998, Raúl Cubas ganó las elecciones presidenciales en Paraguay, prometiendo que Oviedo estaría detrás del poder, lo cual desencadenó una fuerte crisis política marcada por manifestaciones sociales. Para poner fin a una escalada de disturbios, Cardoso recomendó, o mejor dicho advirtió a Cubas que renunciase a la presidencia antes de que, invocando el Tratado de Asunción, el Mercosur impusiera sanciones políticas y económicas a su país ante una posible ruptura de la legalidad. Cubas aceptó la propuesta brasileña, renunció y se asiló en Brasil, mientras que Oviedo fue recibido en Argentina como refugiado.<sup>58</sup>

#### LUÍZ INÁCIO LULA DA SILVA: DEL ENTUSIASMO A LA MESURA

La elección de Luiz Inácio Lula da Silva aceleró el giro regionalista desde 2002, incluso antes de que el nuevo mandatario tomara posesión de su cargo, pues desde que era presidente electo inició un proceso de acercamiento con “América del Sur”, denominada *la* prioridad de su política exterior, en especial con candidatos en otros países que también provenían de cuadros de izquierda. En este sentido:

Nombró a un académico próximo para representarlo como asesor especial en sus relaciones con la vecindad [Marco Aurélio Garcia]; instruyó a su canciller [Celso Amorim] a reformar la estructura burocrática de Itamaraty para reflejar la renovada atención a la región; aceleró un programa intenso de visitas a los vecinos; se involucró personalmente en procesos electorales sudamericanos, y patrocinó un torrente de nuevas iniciativas regionales.<sup>59</sup>

Lula enarboló tres definiciones rectoras desde el inicio de su administración: a) América del Sur sería la región donde buscaría mayor protagonismo, b) pues cualquier actividad internacional

---

<sup>57</sup> Luiz Alberto Moniz Bandiera, “O Brasil e a América do Sul”, en Henrique Altemani y Antônio Carlos Lessa (coords.), *Ralações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo, Editora Saraiva, 2006, p. 282.

<sup>58</sup> Luiz Alberto Moniz Bandiera, *Geopolítica e Política Exterior...*, p. 88.

<sup>59</sup> Matías Spektor, *op. cit.*, p. 1.

brasileña necesitaba fundamentarse en bases y aquiescencia regionales,<sup>60</sup> c) por lo que era necesario reformar la “no injerencia” introduciendo el principio de la “no indiferencia”.<sup>61</sup>

Durante el primer mandato de Lula como presidente (2003-2006), Brasil buscó aumentar su protagonismo regional por medio del impulso al Mercosur, la mediación de conflictos y la diplomacia presidencial (aunque se evitaba usar este adjetivo para que no se le equiparase con los esfuerzos de Cardoso) y de cumbres. Las iniciativas regionales brasileñas hacían uso tanto de medios diplomáticos más tradicionales como del presidente mismo, el cual se volvió un elemento clave en la política exterior brasileña.

Sin embargo, ante la creciente inestabilidad institucional andina, el disenso entre presidentes, incluso de aquellos provenientes de “partidos de izquierda”, y la reticencia de los vecinos a adoptar las propuestas brasileñas, da Silva decidió moderar sus intenciones en la región durante su segundo mandato (2007-2010). En especial porque “el entusiasmo por la integración y las iniciativas políticas adoptadas de forma relativamente impetuosa pronto se enfrentaron a las distintas realidades políticas en cada caso subregional”.<sup>62</sup>

A pesar de las variaciones de intensidad en el activismo regional con Lula, Brasil siguió recurriendo a las tres imágenes acerca de Sudamérica que se explicaron a inicios del presente capítulo (escudo, plataforma y fuente de riesgos). La conjunción de estas tres imágenes, junto con la creciente inestabilidad institucional sudamericana, fue la justificación que Lula utilizó para acuñar la doctrina de la “no indiferencia” en 2004, que institucionalizaba el papel de mediador que Cardoso inauguró, donde señalaba que Brasil estaría dispuesto a “contribuir” a la

---

<sup>60</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 786.

<sup>61</sup> Para Matías Spektor, la elección de estas tres “ideas” es importante porque “no se trataban de la única opción conceptual disponible en el mercado de ideas. Al contrario, todas ellas fueron [...] ampliamente impugnadas en el debate público nacional” [Matías Spektor, *op. cit.*, p. 5].

<sup>62</sup> Paulo Roberto de Almeida, “Lula’s Foreign Policy: Regional and Global Strategies”, en Joseph L. Love y Werner Baer (eds.), *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2009, p. 178.

promoción del orden y estabilidad sudamericana prestando mayor atención a los problemas que aquejaban a sus vecinos.<sup>63</sup>

Para una gran mayoría de autores que analizan los cambios que Lula instauró en política exterior, el énfasis regional fue resultado de una ideología proveniente del *Partido dos Trabalhadores*, del cual Lula fue fundador. Marco Aurélio Garcia, Asesor de Asuntos Exteriores de Presidencia,<sup>64</sup> fue el encargado de diseñar una “diplomacia entre partidos y gobiernos” sudamericanos de izquierda.<sup>65</sup> La “corriente petista de política exterior” priorizaba el diálogo sudamericano, la integración regional y la dimensión de “identidad de América del Sur”.<sup>66</sup>

Si bien por razones de legitimidad interna, y buscando la continuidad de dichas políticas, Brasilia “exagera en ocasiones lo innovador de sus iniciativas” en la región, debe reconocerse que Lula, al retomar el énfasis regional de Cardoso, le concedió un valor todavía mayor a América del Sur, donde el objetivo principal era el fortalecimiento relativo, y en

---

<sup>63</sup> La primera vez que Lula hizo referencia a esta nueva doctrina fue en un discurso proferido en China [Véase “Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la conferencia ‘Brazilian Foreign Policy in the 21st Century and the Role of the Sino-Brazilian Strategic Partnership’ en la Universidad de Beijing, 25 de marzo de 2004”]. Además, meses después, Lula recaló esta doctrina en la Organización de las Naciones Unidas [Véase “Discurso del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la 59ª Asamblea General de la ONU, Nueva York, 21 de septiembre de 2004”]. Ambos discursos pueden encontrarse en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Brazilian Foreign Policy Handbook*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2008, pp. 19 y 20]. Después de los discursos de Lula, los diseñadores de política exterior de su administración se volcaron a justificar académicamente el viraje brasileño, como se puede observar en el segundo epígrafe de este capítulo [Marco Aurélio Garcia, “A opção Sul-Americana”, *Interesse Nacional*, 2 (2008), p. 28].

<sup>64</sup> Tradicionalmente el puesto era encargado a un diplomático profesional propuesto por Itamaraty, como explica Paulo Roberto de Almeida. Garcia, si bien experto en y profesor de Relaciones Internacionales, provenía de las filas del PT, había sido Secretario de Relaciones Internacionales del Partido, y no tenía lazos con el Ministerio [“A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula”, *Revista de Sociologia e Política*, número 20, junio de 2003, p. 87].

<sup>65</sup> El Asesor buscaba mejorar las relaciones entre Brasil y otros gobiernos denominados de izquierda, acción que para varios diplomáticos brasileños era contraproducente en cuanto generaba una política exterior de contradicciones, pues por un lado Itamaraty diseñaba un plan de acción y, por otro, Marco Aurélio Garcia llevaba a cabo reuniones y declaraciones sin tomar en cuenta al Ministerio [Véase la crítica de Rubens Barbosa al Asesor de Presidencia en “A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul”, *Interesse Nacional*, 2 (2008), pp. 11-21]. Maria Regina Soares de Lima y Mônica Hirst denominan a este tipo de acciones como “diplomacia paralela”, pues en el gobierno brasileño se conformaron dos interlocutores en política exterior: por un lado se encontraba el Itamaraty con presencia más tradicional y, por otro, el Asesor de Presidencia creó un espacio alterno [María Regina Soares de Lima y Mônica Hirst, *op. cit.*, p. 30]. Marco Aurélio Garcia fue bien recibido por los partidos de izquierda sudamericanos, la mayoría de los cuales se agrupaba en el denominado “Foro de São Paulo”, una conferencia de partidos políticos y movimientos sociales de izquierda convocada por el PT en 1990 en la ciudad de São Paulo, el cual se ha mantenido vigente desde entonces.

<sup>66</sup> Sergio Caballeros Santos, *op. cit.*, p. 159.

ocasiones la creación, de instituciones sudamericanas que le permitieran dirigir el diálogo sudamericano.<sup>67</sup> Se buscaba, al mismo tiempo, que las instituciones no constriñesen la autonomía brasileña, no lo obligaran a asumir los costos de la cooperación y la integración, y le permitiesen seleccionar los escenarios dónde actuar, acción que le ganó críticas por parte de sus vecinos e incluso catalizaron el surgimiento de competidores, como Venezuela.

#### *Mercosur: entre la revitalización y la indiferencia*

En 2003, en el seno del Mercosur se suscitó un intento por revitalizar el bloque. Las elecciones de Lula da Silva y Néstor Kirchner parecían ofrecer la oportunidad de diálogo necesario para revalorar el Mercosur, pues el acercamiento ideológico de izquierda se mencionaba como telón de fondo para dicho esfuerzo. Ambos mandatarios expresaron su deseo por renovar la alianza estratégica y proponían nuevas medidas económicas (creación de un instituto monetario) y, especialmente, políticas (instauración de un parlamento), para relanzar el proyecto institucional después de la crisis del mismo desde finales de la década de 1990. A la elección de Lula y Kirchner se sumó la asunción de candidatos también de izquierda en Uruguay (Tabaré Vázquez) y Paraguay (Nicanor Duarte Frutos y después Fernando Lugo).

En esta nueva etapa, los temas económicos pasaron a segundo plano, sin por ello abandonar el escenario, pues, como explica Sergio Caballeros, se calculó que los temas políticos podrían sentar las bases de un nuevo diálogo, en un contexto donde el comercio regional se redujo en comparación con el ascenso de países asiáticos como nuevos socios, la democracia parecía estable en los cuatro países del Mercosur, los militares habían regresado a sus cuarteles y se eliminaron hipótesis históricas de conflicto armado conosureño.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 794.

<sup>68</sup> Sergio Caballeros Santos, *op. cit.*, p. 162.

A pesar de esta retórica de revitalización, las intenciones no se tradujeron en acciones concretas, porque Brasil tendría que hacer concesiones significativas para crear mecanismos de coordinación que superasen el inter-presidencialismo reinante. Después de negociaciones, se diseñó una serie de instituciones en el seno del Mercosur;<sup>69</sup> sin embargo, ante la reticencia brasileña, dichos mecanismos no tuvieron, y hasta la fecha no tienen, la autonomía necesaria para superar la omnipresencia de los ejecutivos, pues en Planalto se calculaba que la independencia de dichas instituciones obligaría a Brasil a ceder autonomía, aumentando su vulnerabilidad internacional al tener que coordinar sus políticas con sus aliados de bloque.<sup>70</sup> Así, “hay un desajuste entre acuerdos alcanzados y decisiones adoptadas, [hay] una insalvable distancia entre la retórica y la realidad en el proceso de integración”,<sup>71</sup> pues a pesar de que se crearon instituciones, su labor está totalmente supeditada a la autoridad de los Presidentes.

En un intento por evitar este tipo de críticas, Brasil patrocinó la formación de un Parlamento del Mercosur. En enero de 2007 se acordó elegir a representantes permanentes para ocupar un escaño en la nueva institución a partir de diciembre de 2010 (último mes de la administración de Lula da Silva). Sin embargo, a pesar de la formación de este Parlamento, no hay consenso sobre los atributos de los representantes, en especial porque Brasil se opone a que esta institución tenga rasgos supranacionales. Por lo que, incluso en este intento concreto de revitalización, Planalto frenó la institucionalización de un Parlamento que él mismo promovía por temor a perder autonomía.

Uno de los nuevos temas en esta etapa de “revitalización” del Mercosur fue la búsqueda argentina por equilibrar el peso brasileño dentro del bloque. Para lograr tal cometido, Argentina buscó mejorar la relación bilateral con Estados Unidos o con socios circunstanciales,

---

<sup>69</sup> Varios acuerdos e instituciones del Mercosur surgieron durante estos años: la Comisión de Representantes Permanentes (renombrado como Alto Representante) desde 2003, el Tribunal Permanente de Revisión instalado en Asunción desde 2004, y el Parlamento desde 2010.

<sup>70</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 798.

<sup>71</sup> Sergio Caballeros Santos, *op. cit.*, p. 163.

como sucede actualmente con Venezuela, por lo cual pugnó por la aceptación de éste como miembro pleno del bloque (en especial después de que Hugo Chávez apoyase económica y financieramente al país después de la crisis de 2001).<sup>72</sup>

En coincidencia con Argentina, Lula promovía la expansión del Mercosur por medio del ingreso de nuevos miembros, pero Brasil lo hacía en un intento por revitalizarlo. Uno de los atractivos ofrecidos por Brasil a estos candidatos era “facilitarles” el ingreso, es decir, condonarles el requisito de respetar la Tarifa Externa Común. Finalmente, sólo Venezuela aceptó la invitación y promovió su candidatura como miembro pleno; los otros invitados decidieron conformarse con ser sólo observadores. Ecuador y Bolivia argumentaron que, dado que formaban parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), no podían embarcarse en un nuevo bloque comercial. Chile, Colombia y Perú no aceptaban la obligación de no entablar negociaciones bilaterales, pues preferían acuerdos comerciales con Estados Unidos.<sup>73</sup>

La propuesta de inclusión de Venezuela en Mercosur generó un debate interno en Brasil: un grupo importante de empresarios apoyaba que el mercado venezolano adoptase normas y reglamentos, por mínimos que fuesen, sobre temas comerciales con su inclusión en el bloque para aprovechar los beneficios económicos de ese mercado; los opositores argüían que el gobierno chavista violaba el consenso democrático del bloque. Estas tensiones tomaron forma en el Congreso brasileño, por lo que, a pesar de que en 2006 se firmó el Protocolo de Adhesión de Venezuela, la ratificación brasileña se dio hasta tres años después.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Andrés Malamud, “Leadership without followers...”, p. 137.

<sup>73</sup> Paulo Roberto de Almeida, “Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2010), p. 169.

<sup>74</sup> El ingreso de Venezuela a Mercosur ocurrió hasta 2012, pues el Congreso paraguayo se negaba a ratificar el Protocolo de Adhesión argumentando que Venezuela no respetaría las normas democráticas mercosurinas. En 2012 Mercosur suspendió a Paraguay del bloque, pues los demás presidentes consideraron que las acciones de destitución del presidente paraguayo Fernando Lugo eran un golpe de Estado, violando el Protocolo de Ushuaia. La ausencia de Paraguay creó la ventana de oportunidad perfecta para que Venezuela ingresase como miembro pleno del Mercosur, generando críticas por parte del gobierno de Federico Franco, sucesor de Lugo, pues no se tomó en cuenta la posición de su país, aunque estuviese suspendido del bloque.

La búsqueda argentina de equilibrar a Brasil, más que provocar tensiones en el eje Brasilia-Buenos Aires, promovió un mayor diálogo entre ambos países en un intento por aminorar los daños que Venezuela podría causar al Mercosur, pues Chávez enarboló un discurso de refundación del mismo con bases no económicas. Argentina le temía a un liderazgo venezolano errático y vociferante y a sus daños potenciales, frente a los cuales “los comportamientos de su viejo socio, [si bien] igual de difíciles, al menos son mucho más previsibles”.<sup>75</sup> Brasil, por su parte, buscó revitalizar la alianza con Argentina, sea en Mercosur o en la futura Unasur, frente al surgimiento de una “coalición bolivariana” encabezada por Chávez y como herramienta para matizar los discursos y acciones del presidente venezolano.

Paraguay ha buscado el equilibrio dentro de Mercosur frente a Brasil, pero también frente a Argentina, por lo que, aprovechando el énfasis estadounidense en la seguridad después de 2001, buscó mejorar la relación bilateral con Washington permitiéndole llevar a cabo operaciones militares en su territorio desde 2002. Además, la actitud “desafiante” paraguaya ocurrió incluso durante el gobierno de Fernando Lugo, presidente proveniente de un partido denominado de izquierda, quien pedía la redistribución de los beneficios de la presa de Itaipú con Brasil (situación explicada en el capítulo anterior). Uruguay comparte la búsqueda paraguaya de equilibrio frente al eje Brasilia-Buenos Aires, en especial porque resiente la imposibilidad de firmar acuerdos bilaterales debido a las condiciones del Mercosur; mantiene cierta cautela frente a Brasil, especialmente después de que Brasilia hiciese nada para mediar un conflicto fronterizo con Argentina que inició en 2005.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 802.

<sup>76</sup> El conflicto fronterizo se originó debido a la oposición de algunos argentinos a la instauración de una planta uruguaya de celulosa en la frontera. Los argentinos de la ciudad fronteriza de Gualeguaychú bloquearon los puentes que unen a ambos países en el Río Uruguay, acción que violaba tanto leyes argentinas como el Tratado de Asunción. Las autoridades brasileñas se negaron a mediar en la disputa, a pesar de la petición explícita de ambas partes, argumentando que era un problema bilateral. Estados Unidos también evitó participar como mediador, por lo que el Rey Juan Carlos de España aceptó fungir como tal en 2007.

Además, Mercosur enfrentó un nuevo reto durante la presidencia de da Silva, pues si bien el presidente buscaba revitalizar al bloque, promovía al mismo tiempo la creación de un foro sudamericano de diálogo que agrupara a los doce países de la región, la Comunidad Sudamericana de Naciones, que si bien se predicaba que se basaría en el diálogo entre el Mercosur y la CAN, podría significar el sacrificio del Mercosur como foro privilegiado de diálogo,<sup>77</sup> esfuerzo que se analizará en la penúltima sección de este capítulo.

*“No Indiferencia”: límites del activismo brasileño*

La administración de Lula, aumentando el énfasis de Cardoso sobre el papel brasileño de mediación y administración del riesgo regional, inauguró la doctrina de la “no indiferencia” para proteger la democracia en aquellos vecinos que atravesasen crisis institucionales profundas. Lula aprovechó un consenso regional que dicta que los conflictos sudamericanos deben manejarse por actores locales, aceptando la mediación de determinados organismos multilaterales, pero en contra del “intervencionismo estadounidense” ejercido a través de la injerencia en asuntos internos.<sup>78</sup> A pesar de esta retórica en contra de los buenos oficios de Washington, “Estados Unidos aprecia considerablemente el papel de Brasil, pues cree que finalmente cumple con sus funciones de aliado en la administración del espacio regional”.<sup>79</sup> Sin embargo, el involucramiento brasileño le retribuye poco, en especial en cuanto a aquiescencia, pues los vecinos ven a la “no indiferencia” como un caballo de Troya para el intervencionismo brasileño en asuntos internos.

Debido a las afinidades ideológicas entre Lula da Silva y los presidentes de Venezuela (Hugo Chávez), Bolivia (Evo Morales) y Ecuador (Rafael Correa), algunos críticos del

---

<sup>77</sup> Bernardo Sorj y Sergio Fausto, “El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 12, julio de 2011, p. 8.

<sup>78</sup> Laurence Whitehead, “Obama and the Americas: Old Hopes, New Risks”, en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *op. cit.*, p. 176.

<sup>79</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 795.

presidente brasileño argumentaron que, dado que Brasil medió en conflictos institucionales en estos países durante, e incluso antes, de su mandato, Lula más que ser un defensor de la democracia era un protector de un club de amigos en la región con el objetivo de generar un nuevo equilibrio político regional, por lo que más que defender el interés brasileño sólo resguardaba un proyecto ideológico.<sup>80</sup>

Lula da Silva continuó la política de Cardoso hacia Hugo Chávez: evitar tanto el aislamiento venezolano como un posible enfrentamiento con Caracas. La novedad con el presidente petista fue el surgimiento de una simpatía entre los presidentes debido a afinidades ideológicas. El 11 de abril de 2002 fuerzas militares opositoras a Chávez intentaron derrocarlo. Desde Cardoso, y principalmente con Lula, Brasil se erigió como un mediador por medio del Grupo de Amigos de Venezuela entre el gobierno y la oposición. Lula envió a Marco Aurélio García a negociar un acuerdo entre las partes desde diciembre, antes de asumir el cargo como presidente de Brasil. Las acciones de Lula le ganaron fuertes críticas internas, en especial por parte de diplomáticos de carrera, quienes consideraban que el presidente malgastaba “recursos diplomáticos” incluso antes de asumir el cargo.<sup>81</sup>

En 2003 y 2008 se desató una crisis institucional en Bolivia, pues varias provincias buscaron ser autónomas. En 2008 Brasil decidió ofrecerse como mediador en el conflicto boliviano no sólo por afinidad ideológica con Evo Morales, sino también, y acaso principalmente, porque estas provincias eran fronterizas con Brasil, por lo que en su territorio

---

<sup>80</sup> Rubens Barbosa, *op. cit.*, p. 13.

<sup>81</sup> Uno de los principales motivos que enfadó a Itamaraty fue que Marco Aurélio García no tomase en cuenta al Ministerio durante diciembre de 2002 en la mediación venezolana. El Asesor, respaldado por Lula, incluso autorizó la venta de petróleo brasileño a Chávez sin notificar a Itamaraty, pues parte de los golpistas eran administradores senior de Petrolés de Venezuela, S. A. y establecieron un embargo petrolero al gobierno chavista. Para algunos diplomáticos, Celso Amorim salvó la reputación brasileña al sustituir a Marco Aurélio García como el interlocutor brasileño en el Grupo de Amigos, en su función como Canciller [Véase Paulo Roberto de Almeida, *op. cit.*, p. 97. Para entender los detalles de este golpe véase la sección “Anatomy of a Coup” en el capítulo 9, “The United States versus Hugo Chávez”, en Russell C. Crandall, *The United States and Latin America after the Cold War*, Cambridge, University Press, 2008].

se encontraba una población importante de ciudadanos y de inversión brasileña —especialmente gasoductos de Petrobrás, en ese entonces, que transportaban el energético a los estados sureños de Brasil. En este caso, Lula tuvo una actuación más pragmática pues temía que la crisis institucional resultase en una guerra civil que desestabilizara la región.

Si bien la participación brasileña como administrador del riesgo institucional regional fue una de las innovaciones principales de Lula da Silva, el objetivo final, la promoción del orden y estabilidad, dejó resultados encontrados. Logró administrar el riesgo en cuanto se evitaron crisis en Venezuela, Bolivia y Ecuador. Sin embargo, las crisis institucionales sudamericanas continuaron a pesar del esfuerzo brasileño por evitar y ser mediador en las crisis para favorecer el orden, incluso se mostró un aumento en estas crisis hacia finales de la década. María Regina Soares y Mônica Hirst se preguntan incluso si Lula, sabiendo de antemano que los problemas en la región andina aumentarían, hubiese asumido tales responsabilidades.<sup>82</sup>

#### UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS CUMBRES

La primera vez que Brasil promovió un mecanismo de cooperación estrictamente sudamericano fue con el Tratado de Libre Comercio de América del Sur (TLCAS), planteado por el presidente Itamar Franco en 1994. Desde entonces este objetivo quedó relegado hasta que Cardoso propuso las Cumbres Presidenciales, y a partir de esa fecha ha sido el promotor de “América del Sur” como piedra conceptual angular para la cooperación en la región. En la década de 1990 se usó el ámbito económico como base del diálogo sudamericano, incluso la administración de Lula argumentaba que la búsqueda de institucionalización de las Cumbres había sido resultado del interés sudamericano por unirse al Mercosur, aseveración un poco exagerada a la luz de la negativa de varios países a aceptar la invitación a ser miembros plenos

---

<sup>82</sup> María Regina Soares de Lima y Mônica Hirst, *op. cit.*, p. 31.

del bloque. En la década de 2000 los temas políticos fundamentaron el acercamiento, aspecto impulsado e incluso institucionalizado por Lula, quien sumaba estos a los temas económicos.

La institucionalización del diálogo sudamericano tomó fuerza a partir de las reuniones frecuentes de alto nivel en las Cumbres Presidenciales Sudamericanas. Hugo Chávez implementó una política de convencimiento entre los presidentes sudamericanos para que la ciudad de Cuzco, en Perú, fuese la sede de la Cumbre de diciembre 2004. Durante esta Cumbre, la última edición de éstas, se respondió a una propuesta brasileña para forjar una institución sudamericana y, por medio de la declaración homónima, los doce países decidieron formar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) —las Cumbres Presidenciales fueron sustituidas por las Reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres de la CSN.

Celso Amorim, canciller durante la administración de Franco y encargado de dar forma al TLCAS, fue también el encargado de iniciar las negociaciones de la CSN, ahora como canciller del gobierno de da Silva. Amorim anunció que la Comunidad buscaría constituirse en un proyecto análogo a la Unión Europea, despertando el interés de ciertos países sudamericanos, en especial de Venezuela, por la formación de entes supranacionales autónomos encargados de la coordinación en la CSN, pero también la suspicacia de países como Chile y Argentina que se oponen a ceder una mínima parte de autonomía.<sup>83</sup>

La Declaración de Ayacucho se formuló durante esta Cumbre, documento en el cual Lula da Silva, con la aceptación de los demás presentes ahí reunidos, enfatizó que la identidad principal de la región no era latinoamericana, sino más bien *sudamericana*, y utilizó argumentos históricos y culturales para justificar la importancia de esta etiqueta. A pesar de los consensos sobre el lanzamiento de la CSN y las bases identitarias de la misma, se necesitó un “desgastante y prolongado esfuerzo negociador” para lograr estos acuerdos, principalmente con Colombia y

---

<sup>83</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Geopolítica e Política Exterior...*, p. 117.

Uruguay y, en menor escala, con Chile, quienes buscaron que a lo largo de las negociaciones futuras se establecieran los contrapesos necesarios a la influencia brasileña.<sup>84</sup>

Durante la Cumbre de Cuzco, en un esfuerzo por reforzar la identidad sudamericana de la CSN, se acordó promover el diálogo sudamericano con países árabes, africanos y asiáticos. A pesar de este consenso, la Primera Cumbre de América del Sur y Países Árabes, realizada en Brasilia en mayo de 2005, se enfrentó a dos obstáculos principales provenientes de la región: el primero fue el poco interés de los presidentes sudamericanos por este foro, en especial del presidente chileno Ricardo Lagos, quien abandonó la reunión “por falta de interés” antes de que terminase; el segundo fue la protesta en contra de la intención brasileña de erigirse como la voz de Sudamérica, prestando poca atención a sus vecinos, argumento que usó Néstor Kirchner para abandonar el foro.<sup>85</sup>

Para profundizar la CSN se diseñaron tres pilares principales: reforzar el diálogo político con miras a la defensa democrática, promoción comercial (especialmente con la interacción entre Mercosur y CAN) y la inversión en la interconexión física del subcontinente adoptando a la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA) como propia por medio de la declaración de Ayacucho. La primera reunión de alto nivel de la CSN se realizó en Brasilia en septiembre de 2005, donde la delegación brasileña propuso líneas de diálogo que rigen desde entonces al mecanismo. En diciembre de 2006 se realizó la segunda reunión con sede en Cochabamba, Bolivia; para entonces se habían realizado veinte reuniones ministeriales y especializadas con miras a fortalecer la institucionalidad de la comunidad.

Chávez buscó crear una alianza entre presidentes que apoyasen su proyecto “bolivariano” en el seno de la CSN, con la intención de contar con los votos necesarios para

---

<sup>84</sup> João Mendes Pereira, *A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional de América do Sul como instrumento da política brasileira para a integração de América do Sul*, tesis presentada en el XLVIII Curso de Altos Estudios del Instituto Rio Branco, citada por Leandro Freitas Couto, *op. cit.*, p. 56.

<sup>85</sup> Sean W. Burges, “Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez”, *Third World Quarterly*, 7 (2007), p. 1352.

aprobar sus propuestas, no sólo en cuanto a la definición de sedes y, posteriormente, de nombres, sino también para la creación de instituciones supranacionales autónomas que coordinasen la cooperación sudamericana. Durante la reunión de Cochabamba, el proceso de integración tomó caminos que la diplomacia brasileña no había anticipado, pues se creó una Comisión de Reflexión liderada por Venezuela, la cual priorizó los aspectos políticos, sociales, energéticos y militares como cimientos de la CSN.

Además de los esfuerzos venezolanos por moldear la Comunidad, en 2006 Chávez decidió dar un ejemplo de institucionalización supranacional de la cooperación al dotar de mecanismos autónomos a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la cual si bien se había formado desde 2004, fue hasta 2006 que profundizó las instituciones existentes. ALBA, además de impugnar la tesis brasileña sobre la poca utilidad de arreglos autónomos en los mecanismos regionales, rompía también con la etiqueta de América del Sur, pues incluía tanto a países centroamericanos como caribeños.

La XXXII Cumbre del Mercosur, en enero de 2007, contó con la presencia de la mayoría de los presidentes sudamericanos. Itamaraty tenía previsto inaugurar las instalaciones de la CSN en Río de Janeiro en dicha Cumbre, pero tuvo que cancelar tal evento en el último minuto, al parecer debido a la oposición de Chávez quien prefería que la sede estuviese en algún país andino.<sup>86</sup> Tres meses después tuvo lugar la tercera Reunión de Jefes de Estado de la CSN en la Isla de Margarita, Venezuela, en la cual también se reunió por primera vez el Consejo de Ministros de Energía. Durante la Reunión de Margarita se aceptó que Quito fuese la ciudad sede y se modificó el nombre, bajo propuesta de Chávez, de CSN a Unasur.

El consenso alrededor de las propuestas chavistas es una muestra clara de la reticencia de los países sudamericanos a aceptar los proyectos de Brasil en su totalidad, buscando

---

<sup>86</sup> Leandro Freitas Couto, *op. cit.*, p. 61.

hacerles modificaciones aunque sólo fuesen mínimas. Al mismo tiempo, la facilidad con la cual Lula aceptó los cambios de Chávez demuestra la voluntad del brasileño por evitar confrontaciones con el venezolano, cediendo en aspectos poco prioritarios, como sedes y nombres. Chávez buscó tener un papel protagónico en Unasur, donde su activismo, basado en los ingresos petroleros venezolanos, tenía como meta explícita el contrarrestar o modificar los proyectos brasileños, acusando al país lusófono de pretender establecer un dominio hegemónico en la región.<sup>87</sup>

El 23 de mayo de 2008, después de meses de fuertes debates y negociaciones acerca de los caminos de la integración regional, se aprobó el Tratado Constitutivo de la Unasur en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en Brasilia. Se eligió a Michelle Bachelet, entonces presidenta de Chile, como primera presidenta *pro t mpore* de Unasur. En 2010, la presidencia *pro t mpore* tomó el nombre de Secretariado General, y el expresidente argentino Néstor Kirchner fue el primero en ocupar el cargo el 4 de mayo con el respaldo de los países sudamericanos, quienes, en contra de los deseos explícitos de Brasil por ocupar este puesto, decidieron hacer caso omiso de las peticiones brasileñas.<sup>88</sup>

El énfasis que el gobierno de Lula le dio a Unasur resultó en un detrimento de la atención otorgada a otros mecanismos regionales, en especial en medio de una crisis financiera que, para principios de 2008, te a el contexto internacional de incertidumbre.<sup>89</sup> Así, a pesar de los discursos que da Silva profirió durante 2003 acerca de la revitalización del Mercosur, desde su segundo mandato el bloque fue opacado por los reflectores que Brasilia colocó sobre Unasur a costa de la atención dedicada al Mercado Común.

---

<sup>87</sup> Sergio Caballeros Santos, *op. cit.*, p. 166.

<sup>88</sup> Paulo Roberto de Almeida, "Never Before Seen in Brazil", p. 171.

<sup>89</sup> Rubens Barbosa, *op. cit.*, p. 17.

## CONCLUSIÓN

Para concluir este capítulo recuerdo al lector que, para Joseph Nye, el liderazgo implica movilizar con un motivo, “no se define por ir solo tomando riesgos, [...] es una relación que orienta y moviliza seguidores”, un líder es “alguien que ayuda a un grupo a crear y lograr metas compartidas”.<sup>90</sup> En el ámbito político, Brasil aprovechó el consenso democrático de finales de la década de 1980 para promover el acercamiento, primero con el Cono Sur y después con América del Sur en general a partir del año 2000.

Al inicio de este giro regional, Brasil y sus vecinos se convencieron que más diálogo y cooperación política entre los países de la región “era una garantía para la paz y la permanencia de la democracia”.<sup>91</sup> Así, las propuestas brasileñas de acercamiento e integración clarificaron la meta regional y movilizaron a los países sudamericanos. Sin embargo, en la década de 2000 surgieron proyectos alternos de cooperación sudamericana, mostrando el desencanto de los países de la región frente a los límites, estancamiento y falta de profundización de las propuestas brasileñas.

Un segundo aspecto que Joseph Nye identifica en un líder es la aquiescencia de sus seguidores, quienes tienen la capacidad de aumentar el poder de los líderes e, incluso, de oponérseles, pues no son una parte solamente pasiva en la relación.<sup>92</sup> En este sentido, a pesar del interés brasileño en la región desde Cardoso y del mayor énfasis durante da Silva, la credibilidad de sus planes no ha aumentado para sus vecinos, quienes parecen haber incrementado su desconfianza hacia ellos, lo que se puede confirmar en el constante cuestionamiento de estos países hacia las iniciativas brasileñas —incluso una vez que las han aceptado se preguntan hasta qué punto deben involucrarse en ellas.

---

<sup>90</sup> Joseph S. Nye, Jr., *The Powers to Lead*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. 18.

<sup>91</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 791.

<sup>92</sup> Joseph S. Nye, Jr., *op. cit.*, p. 34.

La creciente legitimidad de Venezuela como líder frente a los países andinos, incluso frente a algunos conosureños, puso en entredicho el denominado liderazgo brasileño. Pareciera que la región se dividía entre los países que apoyaban las iniciativas brasileñas, aquellos que preferían la guía del proyecto bolivariano y quienes se mantenían al margen de esta supuesta disputa. No obstante, detrás de esta imagen de solidez progresiva de los bandos regionales, los países sudamericanos decidieron jugar la carta de la competencia regional, aprovechando los beneficios que ambos países ofrecían para favorecer sus intereses e incluso enfrentándoles para aumentar los beneficios recibidos. Esta dinámica se hacía más nítida cuando se introducía en el tablero la carta estadounidense, país que tiene mayores recursos, aunque probablemente menos interés, para ofrecer beneficios concretos. El caso argentino ejemplifica esta estrategia de forma clara, en cuanto Buenos Aires, en su búsqueda de un equilibrio regional, buscó una relación cercana con los tres países, aspecto que continúa a la fecha.

Brasil ha promovido nuevos tableros regionales para aumentar su margen de maniobra al tener más mecanismos, generando un abanico mayor de opciones en las cuales desahogar los temas de la agenda regional. Además, Brasilia ha relajado su oposición tradicional a la institucionalización de mecanismos regionales de cooperación, como se puede verificar con las nuevas instituciones en el Mercosur y en Unasur; pero, si bien permite su surgimiento, evita que se tornen en entidades autónomas y efectivas.<sup>93</sup>

Además, “las numerosas dificultades experimentadas en la administración del Mercosur y de la Unasur ilustran en realidad la inveterada incapacidad de Brasil en el espacio sudamericano”.<sup>94</sup> Hacia finales de la administración de da Silva, ni el Mercosur, debido a que la revitalización del bloque se enfrentó a grandes retos de funcionamiento, ni Unasur, a causa de

---

<sup>93</sup> Andrew Hurrell, “Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Rising Institutional Order?” en Alan S. Alexandroff y Andrew F. Cooper (eds.), *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2010, p. 143.

<sup>94</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 796.

rivalidades y divergencias ideológicas, lograron consolidarse como plataformas para que Brasil ganase mayor protagonismo internacional. De hecho con Lula se podría argumentar que la visibilidad internacional de Brasil aumentó *a pesar* de los problemas sudamericanos, y no *debido a* la cooperación regional. Para Andrés Malamud, “el Mercosur se ha estancado [nuevamente] y Unasur no se ha convertido en algo más que un simple foro para fotografías, donde el ímpetu bolivariano es por lo menos tan importante como la influencia brasileña”.<sup>95</sup>

Frente a un panorama sudamericano con crisis institucionales y tensiones continuas, Brasil corre grandes riesgos, pues además de que sus proyectos se ponen a prueba en contextos para los que no fueron diseñados, sus iniciativas son asociadas con un “expansionismo sub-hegemónico”<sup>96</sup> debido a su reticencia a ceder parcelas de autonomía o invertir mayores recursos en los mecanismos sudamericanos. Así, el país termina minando la cooperación que tanto dice apreciar, pues ésta surge ante la existencia de normas que obliguen a un país a cumplir su palabra, las cuales deben ser relativamente independientes de sus intereses, ya que sólo así se garantizará que los costos y beneficios se distribuyan de forma equitativa.<sup>97</sup>

La inclusión de nuevos actores en el proceso de diseño de política exterior en Brasil, aunado a la creciente importancia de figuras ajenas al Ministerio de Relaciones Exteriores en la conducción de la misma, generan una imagen de una política desarticulada y en algunas ocasiones contradictoria. Para empeorar el sentimiento de falta de coordinación, la opinión pública interna, si bien coincide en que Brasil debe buscar ser un protagonista internacional, muestra poco interés por la región sudamericana y, aquellos interesados por la política externa de su país, no coinciden en la estrategia que se debería seguir para con los vecinos: ¿se debería

---

<sup>95</sup> Andrés Malamud, “Leadership without Followers...”, p. 135.

<sup>96</sup> Sylvain F. Turcotte, *op. cit.*, p. 804.

<sup>97</sup> [Véase Andrew Hurrell, “Teoría de regímenes internacionales: una visión europea”, *Foro Internacional*, 5 (1992)] Sin embargo, de acuerdo a Andrés Malamud, en el caso específico del Mercosur mayor institucionalización no resolvería los problemas, “al contrario, los podría acentuar en cuanto desacreditaría la poca efectividad continua” en el bloque, es decir sólo haría relucir los problemas que ya existen [Andrés Malamud, “Leadership without Followers...”, p. 160].

aumentar la relación con América del Sur o con países desarrollados y emergentes?<sup>98</sup> Así, el activismo regional brasileño encuentra reticencia incluso dentro de Brasil, tanto en Itamaraty como en la opinión pública. La política exterior de Brasil, en especial hacia Sudamérica, “se ha convertido en un tema de controversia”, donde las divergencias de prioridades intra-burocráticas se han vuelto más comunes.<sup>99</sup>

Al comparar las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y de Luiz Inácio Lula da Silva tal pareciese que, cuando Brasil actúa con mayor cautela y trata que sus iniciativas regionales no acaparen los reflectores demasiado tiempo, como sucedió con Cardoso, sus propuestas, aunque limitadas, parecen concretarse con menos problemas y evitan críticas por parte de sus vecinos (véase el dinamismo de Mercosur antes de 1999 y la participación brasileña en la prevención del golpe militar en Paraguay). Por el contrario, cuando Brasilia cambia la prudencia por el entusiasmo y anuncia sus iniciativas a grandes voces, sus propuestas, aunque terminen materializándose como en el caso de Unasur, levantan la guardia de sus vecinos al punto de ganarles competidores y detractores en el ámbito sudamericano, aunado a lo cual aumentan las críticas internas.

En el siguiente capítulo analizaré el último ámbito que propongo para estudiar la política regional brasileña: las acciones en cuanto a seguridad en América del Sur. Para Robert Axelrod y Robert Keohane, el ámbito de seguridad es el más complicado para propiciar la cooperación regional. A pesar de estas dificultades, la seguridad es una de las cuestiones más urgentes para Brasil, pues considera que la inestabilidad en sus vecinos, no sólo la institucional sino también en cuanto a promoción de orden y estabilidad, puede tener consecuencias negativas en su propio territorio o en su proyección internacional.

---

<sup>98</sup> Véase Rodrigo Morales Castillo, “Evaluación de la *gran estrategia* brasileña”, en Guadalupe González González y Jorge A. Schiavon (coords.), *Revista mexicana de política exterior: opinión pública y política exterior en América Latina*, número 93, 2011, pp. 43-52.

<sup>99</sup> María Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, *op. cit.*, p. 37

CAPÍTULO CUARTO  
*SEGURIDAD: EN DEFENSA DEL ORDEN*

*La integración llegará. La pregunta es qué tipo de integración, si será por medio del tráfico de drogas, crimen organizado, contrabando y guerrilla o si lo haremos por medio del desarrollo [...]*

*La integración de América del Sur es una necesidad y una propuesta.  
Debemos transformar esta necesidad en un proyecto.*

*-Celso Amorim, ministro de Relaciones  
Exteriores, 25 de agosto de 2006.*

*Brasil debe pensar en mecanismos regionales que impidan la exportación de los conflictos locales al resto de América del Sur [...] buscando una diplomacia que, al mismo tiempo, reduzca la tensión política, asuma responsabilidades y prevenga incidentes.*

*-Marco Aurélio Garcia, Asesor de Asuntos  
Exteriores de Presidencia, 2008.*

Analizar el liderazgo brasileño en América del Sur en el ámbito de seguridad es intrincado debido a diferentes debates, tanto sobre la definición de las amenazas como en cuanto a los medios para hacerles frente. Sudamérica es una de las regiones con menor potencial de conflictos interestatales, por lo que varios autores la catalogan como zona de paz e incluso como una “comunidad de seguridad”,<sup>1</sup> pues los países de la región han buscado limitar los daños en materia de seguridad, especialmente por medio de la construcción de foros de acercamiento, diálogo y coordinación. A pesar de los avances, los problemas de seguridad en la región no están resueltos; por el contrario, el subcontinente se enfrenta desde hace algunas décadas a amenazas no estatales que el exministro Celso Amorim enlistó en el epígrafe de este capítulo, escenario en el que se percibe a algunos Estados de la región como incapaces de salvaguardar su territorio, por lo que los vecinos deben estar alerta para defender el orden.

---

<sup>1</sup> Entiéndase por “comunidad de seguridad” un “grupo de Estados en el cual hay convicción de que los miembros no pelearán entre sí físicamente, sino que arreglarán sus diferencias por otros medios, donde hay expectativas de cambio pacífico y donde la concepción de la fuerza militar como instrumento estatal desaparece gradualmente” [Andrew Hurrell, “Security in Latin America”, *International Affairs*, 3 (1998), p. 533].

En Brasil se formó la idea de que era “necesario poner en orden nuestro barrio”,<sup>2</sup> pues, al compartir frontera con diez de los doce Estados sudamericanos, el país tiene un “territorio que no permite el ausentismo brasileño a ultranza”.<sup>3</sup> Brasil prioriza la defensa de su territorio y su población, sabe que sus vecinos difícilmente serán la fuente de amenazas a su integridad, pero reconoce que las amenazas no estatales son el principal reto a la estabilidad nacional y regional. En este contexto, el Amazonas ha sido una de las preocupaciones principales del ejército brasileño desde el Imperio debido a la porosidad de esa frontera; es decir, a la dificultad del Estado brasileño para controlar los flujos a través de la misma.

Así, la participación brasileña en materia de seguridad se divide en dos objetivos principales: a) lograr que los instrumentos de seguridad del Estado estén presentes en las fronteras, especialmente las fuerzas armadas, y b) favorecer acuerdos de cooperación regional en seguridad, principalmente en cuatro áreas: militar, policiaca, jurídica e inteligencia,<sup>4</sup> debido a la incapacidad de Brasil para estabilizar a América del Sur por sí solo —incluso presenta cierta incapacidad para estar presente a lo largo de toda su frontera terrestre.<sup>5</sup>

Diferentes gobiernos brasileños, principalmente después de la transición democrática, ven en América del Sur una de las principales fuentes de inestabilidad, especialmente por las crisis internas que aquejan a varios de sus vecinos, pues “lo que sucede [en ellos] ha afectado directamente intereses brasileños: a la inversión privada, al crédito público o a las comunidades de ciudadanos brasileños viviendo en esos países”.<sup>6</sup> Además, en Brasilia se calculó que, si los

---

<sup>2</sup> Alfredo G. A. Valladão, “Uma política de segurança e defesa sul-americana”, *Política Externa*, 3 (2004-2005), p. 52.

<sup>3</sup> Mario Cesar Flores, “Segurança internacional na América do Sul (e o Brasil nela)”, *Política Externa*, 3 (2009 – 2010), p. 65.

<sup>4</sup> Alcides Costa Vaz, “Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA”, en Alcides Costa Vaz, *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Equipe Editorial, 2006, pp. 209 – 210.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 207.

<sup>6</sup> Matias Spektor, “El regionalismo de Brasil”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 16, julio de 2011, p. 10.

países vecinos no podían controlar sus problemas internos, Brasil podría verse afectado por riesgos colaterales, como la exportación de amenazas a su propio territorio, por ejemplo con la incursión de guerrilleros o narcotraficantes a Brasil vía el Amazonas.

Además, Brasil ha buscado tener un papel protagónico en la definición del orden de seguridad sudamericano en su deseo de prestigio internacional, en especial desde la década de 1990,<sup>7</sup> pues desde entonces los gobernantes y diplomáticos brasileños creen que “la atención internacional se ha centrado en el papel que Brasil tiene como mediador en áreas de conflicto sudamericanas”.<sup>8</sup> Planalto, sede del ejecutivo brasileño, supone que demostrar su influencia en temas de seguridad en su área geopolítica más cercana, como mínimo, justificaría su pretensión de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.<sup>9</sup>

El enfoque que Brasil utiliza en la promoción y defensa de la seguridad regional es resultado de un arreglo entre diferentes aspiraciones: defender sus intereses económicos y a su población en la región, evitar la entrada de amenazas a su territorio para lo que pretende reducir la porosidad de las fronteras y ser un protagonista en el escenario internacional usando a la región como plataforma. Brasilia muestra un alto grado de pragmatismo al promover la cooperación en seguridad, pues reconoce que sus recursos son limitados y necesita del apoyo y la aquiescencia de sus vecinos en este esfuerzo.

Un contexto en el que Planalto no percibe amenazas directas o inmediatas a su integridad provenientes de los Estados sudamericanos lo incentiva a construir acuerdos de cooperación, pero esto no implica que Brasil no esté alerta frente a procesos internos o transnacionales que puedan poner en jaque la estabilidad sudamericana. Así, la cooperación en

---

<sup>7</sup> Véase Mônica Hirst, donde explica que durante la década de 1990 Brasil se enfocó en la pacificación del Cono Sur para aumentar su credibilidad ante la comunidad internacional [“Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone”, en Jorge I. Domínguez (ed.), *International Security and Democracy, Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University Press, 1998, p. 114].

<sup>8</sup> Rubens Barbosa, “Viewpoint: Brazil’s growing international presence”, *BBC News, Latin America & Caribbean*, 24 de mayo de 2010, en <http://www.bbc.co.uk/news/10146223>.

<sup>9</sup> Mario Cesar Flores, *op. cit.*

términos de seguridad se vuelve imperativa no sólo por la configuración de amenazas no tradicionales, sino también por la vulnerabilidad de los países para enfrentarlas solos.

En sus esfuerzos por promover y defender la seguridad sudamericana, Brasil dividió sus esfuerzos temporal y geográficamente para evitar ocuparse de dos frentes simultáneamente. Desde finales de la década de 1980 inició un proceso de acercamiento y diálogo con los países del Cono Sur, a quienes históricamente ha calculado como países con mayor capacidad para amenazarlo. Además, en Planalto, con Fernando Henrique Cardoso al mando (1995-2002), se calculó que era necesario consolidar el orden en las fronteras del sur en vista de las tensiones crecientes en las fronteras del norte. Desde finales de la década de 1980 Brasil inició un giro, incluso militar, de la cuenca de la Plata a la cuenca del Amazonas debido a los “predicamentos de seguridad” y a la “turbulencia local” de los países andinos, movimiento que se consolidaría durante el mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).<sup>10</sup>

Para analizar el liderazgo brasileño en el ámbito de seguridad sudamericano empezaré con una breve radiografía regional, en la cual, debido a la extensión del tema, sólo señalaré tendencias básicas. En las siguientes dos secciones, retomando la estrategia de capítulos anteriores, haré una división entre las presidencias de Cardoso y Lula. En cada una de estas dos secciones analizaré por separado al Cono Sur y la región andina,<sup>11</sup> estudiando ejemplos específicos de acción brasileña, por lo que, más que desmenuzar los problemas de seguridad a fondo, veré específicamente el papel de Brasil en cada escenario. Terminaré evaluando la iniciativa brasileña para crear el Consejo de Defensa Sudamericano en el seno de la Unión de Naciones Sudamericanas, mecanismo de diálogo innovador en varios sentidos.

---

<sup>10</sup> Mónica Hirst, *op. cit.*

<sup>11</sup> Para Barry Buzan y Ole Wæver, estas dos regiones siguen dinámicas de seguridad diferentes, en especial debido a que Estados Unidos presta atención disímil a cada una de ellas, enfocándose primordialmente en América andina, de donde cree que hay más probabilidad de riesgos no tradicionales a su seguridad [Barry Buzan y Ole Wæver, *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Cambridge, University Press, 2003, pp. 320-339]. Además, Brasil presenta esta misma división de atención frente a las dos regiones e, igualmente, considera que la región andina representa una mayor amenaza a su seguridad que el Cono Sur.

## RADIOGRAFÍA BÁSICA DE SEGURIDAD DE AMÉRICA DEL SUR

América del Sur es una región donde los conflictos interestatales son relativamente pocos debido a la construcción nacional temprana en la región, a la aceptación de los principios que rigen el orden internacional (en especial la solución pacífica de controversias) y, recientemente, a que los gobiernos estadounidenses han promovido la cooperación e interlocución con la región para acallar los temores de intervencionismo.<sup>12</sup> Este contexto no implica que no existan disputas territoriales e incluso la amenaza del uso de la fuerza para resolver los conflictos, pero estos casos son esporádicos y se resuelven por mediación diplomática. Para entender estos conflictos se ha acuñado el término “paz violenta”,<sup>13</sup> que se refiere a que algunos gobiernos deciden utilizar a sus ejércitos para satisfacer a la opinión pública interna o para aumentar su margen de negociación, mas no como medio legítimo de resolución de conflictos.<sup>14</sup>

Si bien hay un consenso sobre la necesidad de resolver controversias pacíficamente y la urgencia de hacer frente a las amenazas no estatales en la región, hay diversos debates en cuanto a las políticas de seguridad regionales, en especial por las divergencias en definición y acciones entre Estados Unidos y los países sudamericanos, pues en muchas ocasiones Washington ejerce presión para que se adopten sus definiciones de seguridad.<sup>15</sup> Dicha discrepancia explica la inclinación de los países sudamericanos a confiar en mecanismos *ad hoc* de diálogo en materia de seguridad y de resolución de conflictos sobre las instituciones regionales establecidas, incluida la Organización de los Estados Americanos (OEA).<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Mónica Serrano enlista estas tres explicaciones en “América Latina: la nueva agenda de seguridad”, *Foro Internacional*, 1 (1998), p. 125.

<sup>13</sup> “Uso de la violencia militar oficialmente más allá de las fronteras nacionales, donde la guerra no es un resultado buscado” [David Mares, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, Nueva York, Columbia University Press, 2001, p. 7].

<sup>14</sup> Marco Cepik, *Segurança internacional, práticas, tendências e conceitos*, São Paulo, Editora Hucitec, 2010, p. 63.

<sup>15</sup> Según Andrew Hurrell “siempre ha sido muy difícil definir un complejo de seguridad latinoamericano excluyendo a Estados Unidos” [Andrew Hurrell, “An emerging security community in South America?”, en Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, University Press, 1998, p. 531].

<sup>16</sup> Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 126.

La década de 1980 se caracterizó por las transiciones democráticas en la región, como se explicó en el capítulo anterior.<sup>17</sup> En este contexto, algunos países sudamericanos, en especial en el Cono Sur, decidieron entablar un proceso de creación de confianza para favorecer la cooperación a largo plazo; se calculaba que la democracia en la región era “extremadamente frágil y que fuerzas no democráticas todavía persistían”,<sup>18</sup> por lo que la política exterior se usó para promover la pacificación por medio de la seguridad cooperativa<sup>19</sup> y así eliminar causas que las fuerzas antidemocráticas pudiesen usar para proponer la remilitarización de la política.<sup>20</sup> Paralelo a esta cooperación, durante esta década los países de la región decidieron resolver varias disputas territoriales haciendo uso de la mediación, medida que se enfrentó a la resistencia de las fuerzas armadas a que civiles liderasen este tipo de procesos.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Alcides Costa Vaz explica que, después de la transición democrática en Brasil, los temas de seguridad se volvieron tabú dentro de la academia, por lo que no se realizaba un análisis riguroso del nuevo modelo de seguridad a implementarse, censura que también se vivía en el gobierno, donde los civiles a cargo de la estrategia de seguridad no promovían un debate amplio y representativo sobre el tema, generando críticas por parte de los cuerpos de defensa [Alcides Costa Vaz, “La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación”, en Marco Cepik y Socorro Ramírez (eds.), *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2004, p. 161]. Nelso Jobim, Ministro de Defensa durante las administraciones de Lula, coincide con Costa Vaz y aclara que pocos académicos escribían sobre seguridad en la década de 1990, aspecto que mejoró un poco en la década siguiente; además, argumenta que los encargados de redactar la Constitución de 1988 marginalizaron el tema de seguridad [Nelso Jobim, “A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa”, *Interesse Nacional*, 29 de julio de 2008, p. 1].

<sup>18</sup> Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 536.

<sup>19</sup> “Para mantener la paz por otros medios que el equilibrio convencional, los Estados deben cooperar en términos de seguridad. La seguridad cooperativa busca reducir los prospectos y el alcance de la agresión internacional por medio de asociaciones preventivas de Estados participantes para proteger la seguridad compartida. Los gobiernos reducen la posibilidad de guerras por varios medios: promueven la transparencia de sus políticas de seguridad, con lo que reducen las probabilidades de actuar con base en rumores o falsa información; refuerzan instituciones internacionales para mantener la paz, resolver disputas, promover colaboración para resolver problemas compartidos; medidas de creación de confianza recíprocas se vuelven una parte integral de las estrategias nacionales. Las estrategias de seguridad reorientan las misiones militares hacia misiones externas, multilaterales de creación y mantenimiento de la paz cuando se lo solicitan instituciones internacionales. En un enfoque cooperativo de seguridad, la disuasión se logra por medio de procedimientos militares transparentes e información, y por medio de medidas de creación de confianza que involucren a las fuerzas armadas” [Jorge I. Domínguez, *op. cit.*, p. 12].

<sup>20</sup> No se trata de un caso de “paz democrática”, sino más bien de cooperación entre democracias incipientes, pues el acercamiento respondió a “un análisis de equilibrio de poder, capacidades militares, y la capacidad de cada país para financiar la guerra”, así como a la necesidad de crear un contexto regional estable para reducir las amenazas al naciente sistema político [Jorge I. Domínguez, “Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era”, en Jorge I. Domínguez, *op. cit.*, p. 9].

<sup>21</sup> Entre los principales procesos se encuentran la resolución de la disputa entre Colombia y Venezuela en 1980; el acuerdo de retiro de tropas firmado en 1981 en el conflicto armado en la frontera entre Perú y

Desde la Guerra Fría, Washington ha definido la seguridad hemisférica en términos de estabilidad política regional —pues para los estadounidenses las amenazas no se originarían *en* la región, sino que ocurrirían *a través* de la región, por lo que países inestables podrían ser una correa de transmisión de amenazas a Estados Unidos. Para la mayoría de los países sudamericanos, en cambio, la seguridad se definía por el desarrollo económico y se oponían al intervencionismo de su vecino del norte.<sup>22</sup>

Con el fin de la contienda bipolar inició un proceso de re-conceptualización de la seguridad, incluida la sudamericana. Estados Unidos “suspendió su presencia como factor de estabilidad regional”, sin salir del subcontinente, sólo modificó sus métodos de acción.<sup>23</sup> Se consensó que los principales problemas de seguridad regional eran de índole interna o transnacional, primordialmente “las tensiones sociales, división política, debilitamiento de las instituciones del Estado a causa del efecto acumulativo del tráfico de drogas, pobreza, sobrepoblación, desempleo, migración y deterioro ambiental”.<sup>24</sup> Así, se enfatizó el temor frente a la fragilidad política de algunos países,<sup>25</sup> lo que podría propiciar una “internacionalización

---

Ecuador; la mediación de la disputa en 1984 por el canal de Beagle entre Chile y Argentina [Véase Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 126].

<sup>22</sup> Sergio Bitar, “Economics and Security: Contradictions in U.S.-Latin American Relations”, en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s, Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh, University Press, 1986, p. 592-593.

<sup>23</sup> [Mónica Hirst, “Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos”, *Política Externa*, 3 (2007 – 2008), p. 50] En el mismo sentido, Sennes y Jorge argumentan que el interés de Estados Unidos en dar soporte local y regular conflictos regionales declina sustantivamente al finalizar la Guerra Fría, abriendo un espacio para que los países crearan sus propios esquemas de seguridad [Ricardo Sennes y Amâncio Jorge, “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”, en María Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM, 2003, p. 194]. Robert Pastor explica que Bill Clinton ganó las elecciones en 1993 al retomar la agenda interna; explica que “una vez más, a pesar de ser la economía más poderosa del mundo, el unilateralismo y el ritmo de la posguerra [fría] evitaron que Estados Unidos asumiera su papel como líder” [Robert Pastor, “The United States, Divided by a Revolutionary Vision”, en Robert Pastor (ed.), *A Century's Journey. How the Great Powers Shape the World*, Nueva York, Basic Books, 1999, p. 231]. Pastor explica que Estados Unidos oscila entre la intervención durante las crisis y el aislacionismo una vez que éstas han pasado; las principales preocupaciones de Estados Unidos hacia la región al finalizar la Guerra Fría se concentraron en el Caribe, no así en el Cono Sur [Robert Pastor, “The United States and the Americas: Unfilled Promise at the Century's Turn”, en Robert Lieber, *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2002, pp. 133-151].

<sup>24</sup> Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 128.

<sup>25</sup> Para Mónica Serrano sería un “error” definir a los países de la región como Estados anárquicos, pero aclara que muchos de ellos tienen ciertos elementos propios de lo que define como “síndrome del Estado débil”,

negativa” de amenazas no estatales,<sup>26</sup> pues el Estado no podría desempeñar su función de vigilante de los flujos que corren a lo largo de sus fronteras en ambas direcciones, por lo que problemas no tradicionales podrían afectar la estabilidad regional.

Durante la década de 1990 dos actores principales generaron tensiones regionales: el crimen organizado en sus diferentes facetas y la insurgencia y violencia civil, especialmente en los Andes. El tráfico de drogas es un problema que aqueja a la región desde principios del siglo XX,<sup>27</sup> el cual “provee de una incubadora para otras actividades criminales”.<sup>28</sup> Desde la década de 1980 se establecieron vínculos entre los narcotraficantes de la región, dando pie al proceso de globalización *de facto* que Celso Amorim describía en el epígrafe de este capítulo, contexto que cobró especial atención durante la década de 1990, al punto de que algunos autores consideraban que la guerra contra las drogas sería la “nueva guerra contra el comunismo”.<sup>29</sup>

En esta década, los gobiernos sudamericanos atestiguaron la transformación del tráfico de drogas en una hidra de inseguridad, pues se aliaba y mezclaba con otras actividades ilícitas expandiendo su aurea de ilegalidad e impunidad. Así, por ejemplo, el tráfico de armas, la

---

entre los que enlista el que las élites políticas usen la maquinaria del gobierno para propósitos privados, la baja legitimidad y capacidad institucional del Estado, la poca eficiencia del aparato burocrático, la poca capacidad del Estado de reconstruir su monopolio legítimo de la violencia. Así, aunque en la región se han forjado gobiernos fuertes, esto “no ha conseguido suplir la debilidad intrínseca del Estado” [Mónica Serrano, “Orden público y seguridad nacional en América Latina”, *Foro Internacional*, 1 (1998), p. 12].

<sup>26</sup> Yezid Sayigh, *Confronting the 1990's: Security in the Developing Countries*, Londres, Adelphi Paper Series, num. 251, 1990, p. 7.

<sup>27</sup> Mónica Serrano y María Celia Toro explican que aproximadamente desde la década de 1920 inició una etapa en la que se veía al narcotráfico como actividad “empresarial” rentable, pero no se le combatía. A partir de la década de 1970 varios países sudamericanos empezaron a confrontar a los productores de drogas, lo cual paradójicamente aumentó la rentabilidad del negocio y la diversificación de las rutas de comercio; aspectos que se incrementaron en la década de 1980 con la “guerra contra las drogas” emprendida por Estados Unidos.

Desde Washington se promovía la colaboración sudamericana en esta “guerra”, ofreciendo a cambio ayuda financiera y técnica, programas de entrenamiento y cooperación de la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas (DEA por sus siglas en inglés). Principalmente en Colombia, Perú y Bolivia se implementaron políticas de persecución de narcotraficantes importantes, lo cual aumentó las tareas de los sistemas policiaco y judicial de los países casi al punto de sobrecargarlos. Como resultado de esta política, los narcotraficantes se ajustaron al ambiente más vigilante y expandieron sus actividades a otros nichos criminales [Véase Mónica Serrano y María Celia Toro, “From Drug Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organized Crime and International Security*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 157-162].

<sup>28</sup> Mónica Serrano y María Celia Toro, *op. cit.*, p. 155.

<sup>29</sup> Russell C. Crandall, *The United States and Latin America after the Cold War*, Cambridge, University Press, 2008, p. 41.

extorsión y los secuestros se volvieron herramientas del narcotráfico, generando un “negocio de la violencia”.<sup>30</sup> Los Estados sudamericanos no tenían la capacidad necesaria para hacer frente a esta nueva amenaza, la cual deslegitimaba a los gobiernos y tenía el potencial de expandirse por la región ante la porosidad de las fronteras.

Además del narcotráfico, la guerrilla urbana y rural retomó protagonismo durante la década de 1990.<sup>31</sup> Ante la debilidad de ciertos Estados sudamericanos frente a actividades criminales y para resolver conflictos sociales y políticos, los guerrilleros se han presentado como interlocutores políticos válidos. En la región andina, los grupos guerrilleros han logrado desplazar la presencia del Estado de ciertas regiones asumiendo funciones estatales como la provisión de seguridad, pues lograron volverse “ricos, pragmáticos y poderosos” frente a un Estado percibido como incapaz y corrupto, especialmente en el caso colombiano.<sup>32</sup> Una de las consecuencias de este nuevo contexto es el potencial de fricciones interestatales, pues las agrupaciones guerrilleras con frecuencia establecen rutas de acción que no respetan fronteras.

Las asociaciones guerrilleras, al igual que las asociaciones criminales, encontraron cobijo en el ámbito de impunidad e ilegalidad propiciado por las organizaciones de narcotraficantes; en este contexto, Estados Unidos promovió una respuesta más enérgica, usando la fuerza militar en lugar de la policiaca en la guerra contra las drogas. Los países sudamericanos variaron en su apoyo a la propuesta estadounidense, lo cual demuestra el margen de acción relativo de los países de la región frente a la potencia hegemónica.

---

<sup>30</sup> Véase Mónica Serrano y María Celia Toro, *op. cit.*, pp. 166-169.

<sup>31</sup> El problema de la guerrilla en América del Sur puede rastrearse a la década de 1960, cuando expresaba violentamente su oposición a los gobiernos dictatoriales de la época, los cuales respondieron militarmente y detuvieron a los guerrilleros. El triunfo de los sandinistas en Nicaragua en 1979 revitalizó la guerrilla sudamericana, en especial en El Salvador, Colombia, Perú y Chile; los grupos guerrilleros aumentaron su influencia política significativamente pero, hacia 1980, redujeron sus actividades debido al riesgo de una intervención estadounidense, a la derrota sandinista y a la incertidumbre del fin de la Guerra Fría.

<sup>32</sup> Mónica Serrano, “América Latina...”, p. 135.

La re-conceptualización de la seguridad sudamericana se profundizó después de los ataques al World Trade Center en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre de 2001.<sup>33</sup> Como resultado de este proceso surgió la idea de la seguridad multidimensional, la cual incluye temas clásicos (conflictos entre Estados), amenazas no estatales y problemas de desarrollo (económico, social y político). En América del Sur el concepto de seguridad multidimensional se adoptó con la Declaración sobre Seguridad en las Américas en la Organización de los Estados Americanos en 2003, pero pronto generó un debate entre los países que apoyaban la inclusión de temas de desarrollo en la definición de seguridad (encabezados por Brasil y Argentina) y quienes enfatizaban preocupaciones más tradicionales como amenazas militares estatales (principalmente Venezuela y Ecuador).<sup>34</sup>

La década de 2000 estuvo caracterizada por el interés de los países sudamericanos, y de Estados Unidos, en la agenda multidimensional de seguridad, especialmente en la guerra contra el narcotráfico, la seguridad fronteriza, y el terrorismo. El consenso regional sobre estos asuntos favoreció la creación o utilización de foros de diálogo en seguridad, como en la OEA, donde se aprobó en junio de 2002 la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Estados Unidos, después del 9/11, enfatizó la lucha contra el terrorismo en Sudamérica, definiendo como zona de riesgo a regiones con alta concentración de migrantes árabes o palestinos, especialmente la frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay conocida como Triple Frontera, la Isla Margarita en Venezuela e Iquique en Chile.<sup>35</sup> En cuanto a la

---

<sup>33</sup> El 21 de septiembre de 2001, Brasil pidió que los países que firmaron el Tratado de Río en 1947 (formalmente conocido como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR) votaran para invocar el acuerdo, haciendo el ataque terrorista a Estados Unidos un ataque contra todos los Estados americanos [Véase Raúl Benítez-Manaut, *Mexico and the New Challenge of Hemispheric Security*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2004].

<sup>34</sup> Marco Cepik, “Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural”, *Observatório Político Sul-Americano*, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura no. 9, agosto de 2005, p. 6.

<sup>35</sup> Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, “O Papel dos Organismos Regionais: OEA? Grupo do Rio, Mercosul e Comunidade Andina”, en Clóvis Brigagão y Domício Proença, Jr. (orgs.), *Paz e Terrorismo: textos do*

guerra contra las drogas, en la academia estadounidense surgían críticas a la estrategia que buscaba detener la producción en América del Sur (*source-country strategy*), argumentando que sólo erosionaba la legitimidad democrática en esos países y no reducía la oferta de drogas.<sup>36</sup>

Se apuntaba a la guerra contra las drogas en América del Sur, en especial en la región andina, como un detonante de una supuesta carrera armamentista. Para Laurence Whitehead, la continuidad de la estrategia estadounidense antidrogas en la región, especialmente el Plan Colombia, alarmó a los países sudamericanos, pues se pensaba que el apoyo de Washington profesionalizaba y equipaba al ejército colombiano. Así, Venezuela y Ecuador se embarcaron en un proceso de modernización y mejoría de sus propios ejércitos.<sup>37</sup> Además, debido a las tasas de crecimiento económico de la década, los países de América del Sur decidieron modernizar sus fuerzas armadas después de no hacerlo desde la década de 1980.<sup>38</sup> A pesar de las advertencias sobre esta carrera armamentista, varios autores aclaran que, más que la adquisición de armamento, se trata de la modernización de las fuerzas armadas y de solventar gastos de nómina y logística, en especial ante la petición de las mismas por aumentar sus presupuestos.<sup>39</sup> Además, la recesión económica producto de la crisis financiera internacional en 2008 frenó el aumento del gasto regional en defensa, pues ya no se percibía que hubiese un “excedente” de recursos que pudiese canalizarse a las fuerzas armadas.<sup>40</sup>

---

*seminário 'Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas'*, São Paulo, Editora Hucitec, 2004, p. 267.

<sup>36</sup> Véase Russell C. Crandall, *op. cit.*, pp. 43-45.

<sup>37</sup> Laurence Whitehead, “Obama and the Americas: Old Hopes, New Risks”, en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *Shifting the Balance, Obama and the Americas*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2011, p. 173.

<sup>38</sup> Leonardo Arquimimo de Carvalho, “Conselho de Defesa Sul-americano”, en Leonardo Arquimimo de Carvalho, Cristián Garay y Juan Cayón (orgs.), *Segurança e defesa na América Latina*, Curitiba, Juruá, 2009, p. 69.

<sup>39</sup> Véase *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: 2008*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina y el “Military Balance 2010” del International Institute for Strategic Studies.

<sup>40</sup> Kristina Mani, “Presupuestos de defensa: cómo analizar la economía política de la seguridad”, en Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2012*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2012, p. 37.

## EL CÁLCULO DEL REACERCAMIENTO Y LA COOPERACIÓN

Antes de la transición democrática en Brasil, Planalto buscó estabilizar su entorno regional inmediato, el Cono Sur, pues consideraba que un contexto inseguro amenazaría el desarrollo económico e institucional interno.<sup>41</sup> El principal objetivo dentro de esta meta fue asegurar la presencia sistemática del Estado brasileño en todo su territorio, principalmente en sus fronteras.<sup>42</sup> Durante la década de 1980 inició un proceso de pacificación del Cono Sur por medio del diálogo y la cooperación, eliminando el riesgo de conflicto en la zona y, por lo tanto, reduciendo las consideraciones de seguridad para los gobiernos democráticos.

Estas percepciones fueron retomadas por los gobiernos democráticos, pero no había una planeación estratégica sobre temas de seguridad que garantizara la consecución de estos propósitos; además, dichos gobiernos concentraron sus esfuerzos y recursos en la estabilización económica del país, relegando los temas de seguridad a un segundo plano, por lo que las fuerzas armadas perdieron importancia y capacidad operativa, pues no había ni un plan estratégico de defensa ni los presupuestos de antaño.<sup>43</sup> Los gobiernos democráticos se presentaron como defensores del *estatus quo* regional, a Brasil como un país pacífico, sin ambiciones territoriales y cuyas políticas exterior y de defensa serían un instrumento del desarrollo económico.<sup>44</sup> Ante el clima de inseguridad en la región andina durante la década de

---

<sup>41</sup> Wilson Barbosa Guerra, vicealmirante, director del Departamento de Política y Estrategia, Ministerio de Defensa de Brasil “Challenges to Regional Security in South America”, en *After the U.S. Presidential Election: the Future of Hemispheric and International Security*, V Conferencia internacional en el Fuerte de Copacabana “International Security: a European-South American Dialogue”, Río de Janeiro, 20 y 21 de noviembre de 2008, p. 155.

<sup>42</sup> Mónica Herz, “Brazil, Andean Security, and U.S. Regional Security Policy”, en Brian Loveman, *Adicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. 201.

<sup>43</sup> [Nelso Jobim, *op. cit.*, p. 1] Los gobiernos democráticos abandonaron la planeación estratégica en defensa por considerar que, al hacerlo, se les vincularía con la Doctrina de Seguridad Nacional desarrollada por la dictadura, la cual justificaba las violaciones de derechos humanos en el país [Graciela de Conti Pagliari, *O Brasil e a segurança na América do Sul*, Curitiba, Juará, 2009, p. 189].

<sup>44</sup> Federico Merke, “South America and the Hemispheric Security Agenda: the Challenge of Asymmetries”, en *After the U.S. Presidential Election*, p. 35.

1990, Fernando Henrique Cardoso propuso la creación del Ministerio de Defensa en 1999 para subordinar a las fuerzas armadas al poder civil y poder responder a las amenazas.<sup>45</sup>

Durante esta década, el gobierno brasileño calculó que, debido a la creciente relación entre el contexto interno e internacional frente a amenazas no estatales, las políticas de seguridad brasileñas tenían que planearse con más rigor tomando en cuenta el contexto regional. Al final de la década, el ejército brasileño modernizaba y movilizaba sus unidades de la Cuenca de la Plata a la Cuenca del Amazonas, materializando así las ideas de seguridad frente a los problemas andinos, zona que se percibía como fuente principal de amenaza, superando al ahora más estable Cono Sur. Cardoso justificó este movimiento en su Política de Defensa Nacional de 1996 argumentando que protegería la frontera del crimen organizado.<sup>46</sup>

Además de la creencia de que el crimen organizado podría filtrarse por las fronteras porosas del Amazonas, el gobierno brasileño veía con suspicacia el auge del discurso ambientalista, principalmente por parte de organizaciones no gubernamentales estadounidenses, que veían al Amazonas como un “pulmón del mundo”, pues se temía que el discurso fuese un caballo de Troya para el intervencionismo estadounidense en la región.<sup>47</sup> Desde entonces, el

---

<sup>45</sup> Antes de este año no existía dicho Ministerio. Las tres ramas de las fuerzas armadas (ejército, marina y fuerza aérea) tenían cada una un Ministerio propio. Después de la transición, Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores) despachaba los temas de seguridad. Durante la presidencia de Fernando Collor de Mello (1990-1992) se instauró la Secretaría de Asuntos Estratégicos al mando del presidente, quien, sin embargo, no tenía un control efectivo de las fuerzas armadas.

Herz explica que no existe una subordinación real de las fuerzas al poder civil en el Ministerio, generando falta de coordinación y disputas presupuestarias [Mónica Herz, *op. cit.*, p. 3]. Esto se explica por la reticencia de las fuerzas a la creación del Ministerio, pues creían que perderían influencia política y valor simbólico como elemento clave de construcción de la nación [Henrique Altemani de Oliveira, *Política externa brasileira*, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 132]. Además, durante las administraciones de Cardoso, el Ministerio de Defensa estuvo a cargo de una aglomeración de funcionarios que no pertenecían o tenían relación con las fuerzas armadas, pues se encargaron de él empleados de Petrobrás, el Banco de Brasil y otros ministerios, principalmente del Itamaraty, pero no miembros de las fuerzas.

Para intentar propiciar cooperación entre las tres ramas de las fuerzas armadas, en mayo de 2002 se llevó a cabo la primera operación conjunta en la historia de Brasil, denominada Operación Tapurú, en la región amazónica [Presidencia de la República de Brasil, *Brasil, 1994-2002: a era do Real*, Brasilia, Secretaría de Estado de Comunicación del Gobierno, 2002, pp. 464 y 467].

<sup>46</sup> *O Estado de São Paulo*, 8 de noviembre de 1996.

<sup>47</sup> En 1991 el entonces comandante brasileño en el Amazonas, general Antenor Santa Cruz, apuntó que las principales amenazas de la región eran la inestabilidad de los países fronterizos y la actuación de las guerrillas,

control del territorio y de los recursos naturales del Amazonas se ha vuelto prioritario en la agenda de seguridad de los gobiernos democráticos.

La conciencia brasileña sobre el ámbito andino de seguridad se incrementó cuando se descubrieron vínculos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y narcotraficantes brasileños.<sup>48</sup> Además, la guerra contra las drogas propuesta por Estados Unidos en la región generó la suspicacia brasileña, que aumentó después de que en 2001 Washington igualara narcotráfico con terrorismo, aumentando su presencia militar en los Andes. Como respuesta, Cardoso buscó reforzar la presencia militar a lo largo de la frontera andina, en especial en el Amazonas, aspecto retomado por da Silva.<sup>49</sup>

### *Cono Sur: pacificación y cooperación*

El cambio principal que favoreció la pacificación del Cono Sur fue la formación de la entente Brasilia-Buenos Aires, que surgió debido a la convergencia de intereses y perspectivas de política exterior frente a presiones comunes —carrera nuclear internacional durante la década de 1980,<sup>50</sup> severidad y uniformidad de la crisis económica inflacionaria a principios de la década

---

del crimen organizado y de explotadores ilegales de recursos [Citado por João Roberto Matins Filho, “As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia”, em Celso Castro (org.), *Amazônia e defesa nacional*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 15].

<sup>48</sup> En 2001, miembros de bandas criminales brasileñas fueron detenidos en Colombia. Ante estos hechos, el Congreso brasileño ordenó una investigación a fondo, la cual demostró los lazos entre narcotraficantes, guerrilleros colombianos y criminales brasileños: se descubrió una red de tráfico de armas entre Colombia y Brasil, presencia de las FARC en favelas de Río de Janeiro y de criminales brasileños en Colombia. Este contexto generó que los encargados del diseño de las políticas exterior y de seguridad brasileñas considerasen al tráfico de drogas y la guerrilla como la tercera amenaza más importante al país (detrás del proteccionismo económico y la desigualdad económica y tecnológica) [Véase Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*, Brasilia, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002].

<sup>49</sup> Para Herz, los principales obstáculos que debe superar el Estado brasileño para garantizar su presencia en la frontera son la poca infraestructura en la zona, las dificultades de construir y transportarse y los conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos locales en la región [Mónica Herz, *ibid*, p. 216]. Las principales acciones de Cardoso fueron la construcción del Sistema de Protección del Amazonas (SIPAM) y el Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM), instrumentos satelitales de rastreo de actividades ilegales, desde narcotráfico hasta degradación del ambiente, que fueron bien recibidos por los países andinos, quienes, hasta la fecha, se benefician de la información obtenida por parte de Brasil.

<sup>50</sup> La cual favoreció el acercamiento de las dictaduras, estableciendo mecanismos de cooperación en el desarrollo de energía nuclear entre Buenos Aires y Brasilia [Andrew Hurrell, “An emerging security community in

y búsqueda de autonomía nacional—, y a la erosión de alternativas políticas.<sup>51</sup> Durante la década de 1990 se institucionalizó la interacción en el Cono Sur, y la cooperación se apuntaló en el Mercado Común del Sur (Mercosur), que promueve la estabilidad regional, además de la consolidación democrática y la cooperación económica.

Los acuerdos económicos en Mercosur “contribuyeron a legitimar las políticas de cooperación en materia de seguridad”,<sup>52</sup> profundizando el “hábito de comunicación” entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay —los dos últimos consideraron que un entramado institucional podría evitar amenazas por parte de sus dos vecinos.<sup>53</sup> En el Mercosur se logra estabilizar la región tanto por la necesidad de cooperación, debido a la ineffectividad de medios tradicionales para lidiar con amenazas no tradicionales, como por la “idea de inclusión”, es decir la promesa de extender los beneficios económicos a los miembros, y por la forma en que se redefinen y entienden intereses de seguridad.<sup>54</sup>

Las medidas de construcción de confianza establecidas en el Mercosur no lograron eliminar las dudas argentinas, pues se temía que la integración con Brasil tuviera como resultado una dependencia económica excesiva que llevara a una pérdida de autonomía. Esta visión es predominante en los círculos militares argentinos, quienes, a pesar de los diálogos con el ejército brasileño, desconfían de la cooperación y ven con recelo el gasto militar brasileño. Congruente con estos temores, Argentina promovió un acercamiento con Washington en términos de seguridad al buscar ser un aliado especial fuera de la Organización del Tratado del

---

South America?”, p. 242-243]. Los gobiernos democráticos buscaron establecer un régimen nuclear que fundamentara la no proliferación en el Cono Sur, que culminó con un acuerdo entre Argentina, Brasil y la Agencia Internacional de Energía Atómica en 1991 para supervisar las instalaciones nucleares en ambos países.

<sup>51</sup> Andrew Hurrell explica que existían fuertes percepciones de amenaza entre ambos países, “la posibilidad de la guerra y la importancia de prepararse para ésta fueron temas constantes en discusiones estratégicas y diplomáticas”; sin embargo, por la necesidad de crear un frente unido ante las presiones económicas del exterior y a las amenazas percibidas, se favoreció la cooperación. *Ibid.*, p. 230.

<sup>52</sup> Mônica Hirst, “Security Policies, Democratization, and Regional Integration...”, p. 103.

<sup>53</sup> Andrew Hurrell, “An emerging security community in South America?”, p. 230.

<sup>54</sup> Andrew Hurrell, “Security in Latin America”, p. 539.

Atlántico Norte (OTAN) antes de 2001. Sin embargo, si bien todavía persisten divergencias en el eje Brasilia-Buenos Aires, el cambio fundamental es que Argentina, salvo algunos sectores en sus fuerzas armadas, ya no ve a Brasil como una amenaza en términos estratégico-militares debido al hábito de diálogo y cooperación en la materia.<sup>55</sup>

Si bien en Chile se observaba, y se mantiene, cierta reticencia a la cooperación con Brasil y Argentina, expresada en la preferencia económica por Washington sobre el Mercosur y al acercamiento político con países andinos, Santiago empezó un proceso de acercamiento con Brasilia y Buenos Aires, en el cual destacan medidas encaminadas a construir confianza, como el control de armamentos químicos y biológicos con Brasil y Argentina de 1991. Además, desde 1986 ha aumentado el diálogo entre fuerzas armadas chilenas y argentinas, que se ejemplifica con la publicación de un memorándum de entendimiento en asuntos de seguridad entre ambos aparatos militares en noviembre de 1995. Sin embargo, los militares chilenos son menos entusiastas sobre la integración regional, pues temen que las políticas de defensa nacional se subordinen a exigencias o cláusulas de cooperación militar.

Durante la administración de Cardoso, la integración económica en el Cono Sur favoreció el acercamiento y la creación de un ambiente regional más estable. Sin embargo, este proceso se caracterizó por los claroscuros, pues la integración económica aumentó la vulnerabilidad ante la inestabilidad de las fronteras —en 2002 se estableció el mecanismo de diálogo 3+1 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos para estabilizar la frontera— y la inestabilidad del vecino. La liberalización de los intercambios económicos en las fronteras facilitó flujos ilícitos, tal fue la preocupación tanto de Uruguay como de Paraguay ante la oleada de violencia en el sur brasileño, pues temían que se redujera la capacidad o la coherencia estatal en la formulación de políticas producto de una reducción de autonomía.

---

<sup>55</sup> Barry Buzan y Ole Wæver, *op. cit.*, p. 334.

### *Región Andina: conflicto entre Ecuador y Perú*

Durante la década de 1990 se presentó un conflicto entre Ecuador y Perú que pudo terminar en un enfrentamiento armado pero, debido a los esfuerzos mediáticos de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos se evitó tal resultado. El conflicto bilateral es un problema fronterizo recurrente,<sup>56</sup> que escaló en enero de 1995 después de que Ecuador detectara incursiones peruanas en el Alto Cenepa, región disputada por Perú. Ecuador aceptó, después de diálogos con los países mencionados, la validez del protocolo de 1942 que definía la frontera, pero pidió un proceso de redefinición. Brasil, como mediador, participó activamente en el proceso.

Varios segmentos de la opinión pública y el gobierno de Ecuador y Perú pensaban que una paz definitiva era necesaria para alcanzar estabilidad económica y modernización social, pero también en ambos se creía que las aspiraciones territoriales implicadas en el conflicto eran legítimas.<sup>57</sup> Así, este conflicto valida las consideraciones teóricas de David Mares, quien argumenta que hay “una percepción de que la militarización de una disputa provee ventajas internas e internacionales”, en especial porque las partes involucradas calculan que la intervención de la comunidad regional les permite negociar con mayor rango de maniobra.<sup>58</sup>

Los cuatro países garantes conformaron la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE), que llegó al Alto Cenepa el 12 de marzo de 1995 y se encontró con un escenario de conflicto armado, por lo que las primeras tareas de la Misión fueron supervisar el cese al fuego y crear un área desmilitarizada. Las metas principales de la MOMEPE eran velar

---

<sup>56</sup> En 1941 Perú invadió Ecuador, quien pidió la mediación de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos para delimitar las fronteras. Después de un tiempo de conflicto, en 1942 los cancilleres de Ecuador y Perú firmaron un protocolo en Río de Janeiro definiendo los límites fronterizos. Sin embargo, Ecuador denunció el tratado en 1960 por considerarlo injusto, dando pie a una serie de enfrentamientos durante la década de 1980 y la primera mitad de la década de 1990 [Véase Nilton José Batista Moreno, Jr., “A participação do Brasil no processo de paz Equador-Peru”, en Sérgio Luiz Cruz Aguilar (org.), *Brasil em Missões de Paz*, Sao Paulo, Usina do Livro, 2005, pp. 125-129].

<sup>57</sup> Iván Cannabrava, “O processo de paz Equador-Peru; 1995-1998”, en Raúl Luis Mendes Silva (coord.), *Missões de Paz: a diplomacia brasileira nos conflitos internacionais*, Río de Janeiro, Multimídia, 2003, p. 241.

<sup>58</sup> David Mares, “Defensa y Seguridad en el Hemisferio Occidental”, en Marcela Donadio, *op. cit.*, p. 67.

por el respeto del Protocolo de 1942 y, además, encontrar una fórmula de garantizar su implementación efectiva en el futuro. La coordinación general de la Misión quedó a cargo del General de la División del Ejército brasileño, quien coordinaba a oficiales militares de cada país garante; a partir de septiembre de 1997 Brasil asumió las tareas específicas de las secciones de logística, operaciones y helicópteros, siendo el país con más tareas en la Misión.

La delegación brasileña sugirió un cronograma de trabajo en 1998 para diseñar un documento que debería ser aprobado en su totalidad (principio de *single-undertaking*). El principal obstáculo de la Misión para propiciar un acuerdo duradero provenía de sectores radicales en Ecuador y Perú, principalmente en las fuerzas armadas, que en los momentos que se vislumbraba una solución buscaban la manera de detener el proceso. Para resolver el problema, Cardoso propuso un diálogo de alto nivel entre presidentes, generalmente en Brasilia —los diálogos entre Cardoso y Alberto Fujimori, presidente de Perú, fueron fundamentales para lograr el apoyo de sectores radicales peruanos.<sup>59</sup> Después de casi tres años de negociación, el 26 de octubre de 1998 Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo Global y Definitivo en Itamaraty. El 12 de mayo de 1999 la MOMEPE concluyó la demarcación fronteriza, estableciendo dos parques nacionales desmilitarizados a ambos lados de la frontera.

Como coordinador general de la MOMEPE, y país garante con más funciones, “Brasil proyectó una imagen de actor con voluntad política y capacidad técnica para actuar en áreas y temas de conflicto”.<sup>60</sup> Esta Misión fue “la primera operación efectiva de paz multilateral en el continente sudamericano”,<sup>61</sup> por lo que Brasil se ganó una reputación de país comprometido

---

<sup>59</sup> Este contexto refuerza el término de “inter-presidencialismo” acuñado por Andrés Malamud para el caso específico del Mercosur, pero que se puede extrapolar a este caso en cuanto el término hace referencia a un contexto donde todos los problemas y demandas se canalizaban y solucionaban por medio de reuniones presidenciales debido a la preminencia de los ejecutivos [Andrés Malamud, “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, 1 (2005), p. 148].

<sup>60</sup> Nilton José Batista Moreno, *op. cit.*, p. 141.

<sup>61</sup> Iván Cannabrava, *op. cit.*, p. 238.

con mecanismos novedosos y necesarios de resolución de conflictos. Para Brasil, la solución del conflicto eliminaría una de las tensiones en la zona amazónica, en especial de cara a la intensificación del conflicto colombiano. Con este objetivo en mente, Brasil se propuso liderar la Misión para encontrar una solución definitiva al conflicto bilateral, logrando que los países garantes actuasen como un grupo unísono,<sup>62</sup> propiciando la cooperación y diálogo entre los ejércitos de los países involucrados con el objetivo de reestablecer la estabilidad regional.

### *Región Andina: crisis en Colombia*

Brasil es “el actor inevitable pero silencioso en la crisis colombiana”: comparte una frontera porosa de 1,645 kilómetros con Colombia pero tiene una política de “negación de la gravedad de la crisis”.<sup>63</sup> Brasil permanece vigilante pero sin participar en los intentos de solución, pues desaprueba la solución militarizada que el gobierno colombiano y estadounidense propusieron desde la década de 1990. Las principales preocupaciones brasileñas sobre el conflicto en Colombia son el involucramiento estadounidense, la presencia de conflictos en la frontera,<sup>64</sup> la inestabilidad en la región andina que se pueda ocasionar y la transferencia de laboratorios y plantíos a territorio brasileño, al igual que el flujo de refugiados.<sup>65</sup> La principal amenaza a la seguridad brasileña derivada de la crisis colombiana, más que el comercio ilegal de drogas o de armas, son las conexiones transnacionales entre el crimen brasileño y el colombiano.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>63</sup> Mónica Herz, *op. cit.*, p. 197.

<sup>64</sup> En febrero de 1991, y nuevamente en noviembre de 1998, tropas colombianas entraron a territorio brasileño sin autorización durante una persecución de las FARC. En respuesta al incidente de 1998, el gobierno colombiano publicó una nota diplomática afirmando que evitaría este tipo de incidentes y manifestando su apoyo a la política de fortalecimiento de la presencia del Estado brasileño en la frontera [Larry Rohter, “Latest Battleground in Latin Drug War: Brazilian Amazon”, *The New York Times*, 20 de octubre de 2000]. En marzo de 2002, el ejército brasileño tuvo un enfrentamiento con una tropa de las FARC en la frontera con Colombia, del lado brasileño [Katherine Baldwin, “Brazil Army Kills Colombia Rebels”, *Reuters*, 6 de marzo de 2002].

<sup>65</sup> General Alberto Cardoso, entrevistado por Reuters, en “Brazil Says Plan Colombia Biggest Security Risk”, CNN, 29 de agosto de 2000.

<sup>66</sup> Mónica Herz, *op. cit.*, p. 220.

Durante la primera mitad de la década de 1990 la crisis colombiana no formó parte de la agenda de instituciones regionales o internacionales, en especial por la preferencia colombiana de tratar el asunto bilateralmente con Estados Unidos. El presidente colombiano Andrés Pastrana inició un proceso de paz en 1997. En el marco de este diálogo se formó el “Grupo de Amigos de Colombia”, que contó con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas por invitación del presidente colombiano. Brasil se oponía a que el tema se tratase en foros regionales y prefirió emitir respuesta alguna ante lo que llamaba un “Contadora para Colombia”, pero recibió con beneplácito la participación de la ONU en el proceso de paz, pues creía que así disminuiría la influencia estadounidense en la resolución del conflicto.<sup>67</sup>

A inicios de 1999 Pastrana anunció el Plan Colombia, en el cual por primera vez se preveía que las Fuerzas Armadas adoptasen el combate a los narcóticos en lugar de la Policía Nacional.<sup>68</sup> El Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes estadounidense pedía en mayo de ese año aumentar la cooperación de Estados Unidos al gobierno colombiano para detener el flujo de drogas, aspecto que Bill Clinton retomó en la “Propuesta de asistencia al Plan Colombia” del 3 de febrero de 2000.<sup>69</sup> Después de publicar la Propuesta, Clinton planteó a Cardoso que tuviese mayor involucramiento en el conflicto colombiano, pero el presidente brasileño se opuso a la petición argumentando que las capacidades de poder y diplomáticas de Brasil en cuanto proyección externa eran limitadas para mediar en la crisis.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Juan Gabriel Tokatlian, *Colombia, el Plan Colombia y la región andina: zimplosión o concertación?*, Caracas, Nueva Sociedad, 2001, p. 130.

<sup>68</sup> Isacson Adam y Joy Olson, *Sólo los hechos: un recorrido rápido de la ayuda de los EEUU en materia de defensa y seguridad para América Latina y el Caribe*, Center for International Policy, 1999, p. 31.

<sup>69</sup> Se proponía canalizar 7,5 mil millones de dólares de ayuda a Colombia y entrenar a 5,086 militares colombianos, con lo cual Colombia sería el segundo beneficiario más importante de ayuda estadounidense fuera de la OTAN, sólo detrás de Corea del Sur [*Ibid.*, p. 29].

<sup>70</sup> Paulo Roberto de Almeida, “Lula’s Foreign Policy: Regional and Global Strategies”, en Joseph L. Love y Werner Baer (eds.), *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker President*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2009, p. 170.

Brasil consideraba que el Plan Colombia podría ser parte de una estrategia estadounidense para aumentar su presencia militar en Sudamérica y coaccionar a los países a adoptar una solución militarizada contra las drogas.<sup>71</sup> La sección del Plan que preocupaba a Brasil era la operación de “Impulso al Sur”, que proponía la construcción de tres batallones del ejército en zonas fronterizas con Brasil donde se plantaba coca y había presencia de las FARC.<sup>72</sup> En respuesta, el ejército brasileño aumentó su presencia en la frontera con Colombia; los militares estaban dispuestos a compartir información obtenida por medio del Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM), pero se oponían a participar en el Plan, argumentando que su deber era proteger la frontera, más no intervenir en asuntos internos colombianos.

En 1999 el Ministerio de Defensa brasileño estaba en formación pero, a partir del año 2000, se dedicó a argumentar que, si bien favorecía la cooperación hemisférica, el uso de las fuerzas armadas para combatir al narcotráfico era erróneo, pues sólo exacerbaría la gravedad de la situación. En consecuencia, se oponía al uso de una fuerza armada multinacional o a la participación militar de cualquier otro país en Colombia.<sup>73</sup> El Ministerio sostenía que el Plan Colombia, destinado a combatir el narcotráfico, podría traer consigo un enfrentamiento de las fuerzas armadas colombianas con la guerrilla con consecuencias no deseadas más allá de su territorio.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> En la década de 1980, en el marco de la guerra contra las drogas, Estados Unidos aumentó su presencia militar en Colombia, Perú y Bolivia, en especial por medio de la detección aérea de plantíos y la interceptación de aeronaves sospechosas de narcotráfico. Dicha presencia aumentó después de que en 1989 George H. W. Bush anunciara la primera “Iniciativa Andina” para reducir el monto de narcóticos que entraba a Estados Unidos. Como respuesta, en 1996 Cardoso publicó una directiva que impedía los vuelos no autorizados sobre la frontera noroeste brasileña, que colinda con estos tres países [Thomaz Guedes da Costa, “Brazil’s SIVAM: As It Monitors the Amazon, Will It Fulfill Its Human Security Problem?”, *ECSP Report*, 7 (2002), p. 47].

<sup>72</sup> João Roberto Matins Filho, *op. cit.*, p. 20.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 20 y 21.

<sup>74</sup> João Roberto Matins Filho cita las declaraciones del Ministro de Defensa brasileño, Geraldo Quintão, durante la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, en Brasilia en septiembre de 2000, quien distinguía el ámbito de defensa (“amenazas tradicionales” provenientes de Estados) y de seguridad (“nuevas amenazas” no estatales), argumentando que el uso del ejército en tareas de seguridad, entre ellas el combate al narcotráfico, era injustificable. El autor sugiere que la propuesta estadounidense (no oficial) de creación de una tropa multinacional para Colombia podría encubrir un deseo de Washington por tener más control sobre la región [*Ibid.*, p. 25].

Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos propuso definir a las FARC como organización terrorista. Brasil consideraba que la guerra contra el terror se llevaba a cabo en un marco de violación del derecho internacional y de fronteras; temía que los vínculos entre la guerrilla colombiana y criminales brasileños justificasen un intento de presencia estadounidense en Brasil. Como respuesta, Cardoso se negó a definir a las FARC como terroristas argumentando que, de hacerlo, no podría entablar un diálogo posterior como mediador en el conflicto, pues el gobierno brasileño no se relacionaba con tales grupos.<sup>75</sup>

América del Sur respondió de forma fragmentada a los ataques terroristas de 2001: todos los países de la región condenaron los sucesos, pero no hubo acuerdo sobre cómo actuar.<sup>76</sup> Como consecuencia de los atentados, Estados Unidos implementó una política negativa<sup>77</sup> en relación al terrorismo, migración y tráfico de drogas en América del Sur, generando que los países de la región lo acusasen de ser un país imperialista que se entrometía en asuntos internos (caso venezolano) o de no apoyar a la región y sólo presionarla.<sup>78</sup> Una de las principales consecuencias del 11 de septiembre fue que la guerra contra el terror relegó a un segundo plano a Colombia en las consideraciones de Estados Unidos, si bien se definió a las FARC como asociación terrorista y se habló del “narcoterrorismo” colombiano, la publicidad oficial y mediática al Plan Colombia se redujo; por ejemplo, la ayuda militar continuó pero ya no se publicaba con el mismo entusiasmo de antes.

En febrero de 2002, después de que las FARC secuestraran al senador Jorge Eduardo Gechem y a la candidata presidencial Ingrid Betancourt, el presidente Pastrana terminó el proceso de paz, con lo que se recrudeció el conflicto. En mayo de ese año, Álvaro Uribe ganó

---

<sup>75</sup> Mónica Herz, *op. cit.*, p. 210.

<sup>76</sup> Por ejemplo, antes de los ataques del 11 de septiembre México denunció y abandonó el TIAR, por lo que, en consecuencia, no apoyó a Brasil cuando invocó dicho tratado como respuesta a los atentados, pidiendo que América Latina se solidarizase con Estados Unidos.

<sup>77</sup> Es decir de contener, y en su caso remover, las amenazas de la región para evitar que afectasen la seguridad estadounidense.

<sup>78</sup> Federico Merke, *op. cit.*, p. 37.

las elecciones presidenciales en primera vuelta al proponer un discurso de ataque frontal a la guerrilla. Ante estos hechos, el gobierno brasileño decidió no emitir declaración alguna y estar a la expectativa, pues consideraba que la política de Uribe y su petición a Washington para aumentar el apoyo dificultaban la coordinación bilateral entre Brasilia y Bogotá.<sup>79</sup>

#### EL ENTUSIASMO DE LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN

A partir del nuevo milenio, en Brasil se consolidó la idea, principalmente en la academia, según la cual el principal riesgo del país provenía de un nuevo contexto de seguridad caracterizado por las “nuevas amenazas” (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico) y la inestabilidad internacional, exacerbado por una revolución de la información que permite el flujo de información y capitales sin un control gubernamental eficiente.<sup>80</sup> El gobierno de Lula da Silva retomó estas concepciones, que marcaron la política de seguridad de Cardoso, en especial al calcular que la inestabilidad andina, producto de la crisis colombiana y del surgimiento de divisiones políticas en Venezuela, Ecuador y Bolivia, podría afectar intereses brasileños, especialmente en cuanto a inversiones.<sup>81</sup> Como resultado, Lula propuso un esfuerzo cooperativo regional para, por lo menos, propiciar el diálogo sudamericano en seguridad.

Para Lula, acérrimo crítico de Cardoso por concentrarse sobremanera en temas económicos ignorando los de seguridad, se debía revalorar el tema de seguridad, en especial en América de Sur, zona declarada como *la* prioridad de su política exterior. El gobierno de da Silva entendía que era necesario propiciar el diálogo político basado en las capacidades

---

<sup>79</sup> Un ejemplo claro de las nuevas dificultades de cooperación son las presiones estadounidenses para que Embraer y el gobierno colombiano abandonaran un acuerdo comercial [“EUA impedem vendas de Embraer a Colômbia”, *O Globo*, 19 de noviembre de 2002].

<sup>80</sup> Mónica Herz, *op. cit.*, p. 202.

<sup>81</sup> [Véase Marco Cepik, “A política externa de Lula: desafios do primeiro ano e a questão colombiana”, *International Crisis Group*, 2002]. En consecuencia, en 2003 se crearon las operaciones Pebra (Perú-Brasil) y Vebra (Venezuela-Brasil) para combatir el tráfico de drogas en las fronteras; en mayo de 2005 se llevó a cabo la primera operación Cobra (Colombia-Brasil) en la frontera amazónica.

diplomáticas brasileñas, pues la falta de una fuerza armada suficiente no le permitía determinar por sí solo las políticas regionales de seguridad o ser garante de la estabilidad. De este modo, Planalto defiende sus intereses por medio del multilateralismo sudamericano en materia de seguridad, en contraste con el unilateralismo estadounidense, considerado fuente de incertidumbre,<sup>82</sup> y al mismo tiempo promueve asociaciones estratégicas bilaterales en la región.

Lula consideraba que internacionalmente no se enfatizaban las características positivas de la región en materia de seguridad: se pasaba por alto que América Latina, y del Sur en el discurso lulista, era una región libre de armas nucleares por decisión propia, donde las amenazas terroristas o de crisis humanitarias eran limitadas, y en la cual los países estaban dispuestos, aunque sólo fuese retóricamente, a promover la cooperación y el diálogo.<sup>83</sup> Usando este discurso, da Silva pidió que Estados Unidos se relacionara con la región a través del Departamento de Estado en lugar del de Defensa, para de este modo mejorar la cooperación.

La estabilidad económica sudamericana en la década de 2000 —debido en parte a la demanda de materias primas—, aunada a la concepción de Brasil como mercado emergente, consolidó en el gigante sudamericano la necesidad de promover un espacio regional estable y en orden. Funcionarios brasileños apuntaban que en América del Sur surgía un consenso sobre las amenazas que aquejaban a la región, principalmente sobre las no estatales, aunque hubiese controversia al momento de definir las (como sucede en el caso del “narcoterrorismo”), aspecto que Brasil podría aprovechar para promover el diálogo y generar políticas sudamericanas de seguridad con la menor participación posible de Estados Unidos.<sup>84</sup>

Las principales divergencias entre Washington y Brasilia en cuanto a la región versan sobre la ayuda militar estadounidense a Colombia, especialmente por la permanencia de bases

---

<sup>82</sup> Mario César Flores, *Defesa nacional na ordem do século XXI*, Río de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, p. 8.

<sup>83</sup> Federico Merke, *op. cit.*, p. 38.

<sup>84</sup> Wilson Barbosa Guerra, *op. cit.*, p. 154.

militares (medida que se extendió a otros países como Paraguay), y sobre la magnitud del terrorismo como amenaza.<sup>85</sup> En abril de 2008, al mismo tiempo que se negociaba la Unión de Naciones Sudamericanas, foro de diálogo regional que Brasil propuso, el Comando Sur de Estados Unidos anunció la reactivación de la Cuarta Flota, disuelta desde 1950, sin previo aviso a los países sudamericanos, generando críticas y temores en la región, principalmente en Brasil, quien había anunciado semanas antes el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y gasífero en las zonas que patrullaría la Flota. La elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos en noviembre de 2008 generó expectativas positivas de diálogo en Brasil, pero pronto se redujo el ánimo en Planalto.<sup>86</sup>

En septiembre de 2007, Lula pidió al Ministerio de Defensa diseñar una estrategia de defensa, presentada por el Ministro Celso Jobim en diciembre de 2008 e implementada a partir de 2010. El Plan Estratégico Nacional de Defensa propone como principales metas el monitoreo de las fronteras, aumentar la presencia del Estado en las mismas, propiciar la cooperación, incluso militar, con los países vecinos y especialmente fronterizos y mejorar los sistemas de seguridad y vigilancia en la región amazónica.<sup>87</sup> Para lograr estos objetivos, el Ministerio propuso aumentar la movilización de las fuerzas armadas a la región amazónica —argumentado que eran necesarias para resguardar las fronteras y los recursos naturales, en especial el petróleo y gas natural— e incrementar la cooperación sudamericana para mejorar la industria de defensa y reducir la dependencia regional de proveedores internacionales.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Adrián Bonilla y Marco Cepik, “Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates”, en Marco Cepik y Socorro Ramírez, *op. cit.*, p. 76.

<sup>86</sup> Abraham F. Lowenthal, “The Obama Administration and the Americas”, en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead, *op. cit.*, p. 17.

<sup>87</sup> Nelso Jobim, *op. cit.*, p. 2.

<sup>88</sup> Los compiladores resumen la ponencia de Celso Jobim, para quien Brasil debe mejorar la protección de sus fronteras y defender el Amazonas: los campos petroleros y gasíferos y su infraestructura de producción y transporte, plantas termoelectricas, áreas de producción de energía nuclear y presas de producción de energía hidroeléctrica [Andrew Fishman y Max Manwaring (coomp.), “Brazil’s Security Strategy and Defense Doctrine”, en *Colloquium Brief*, U.S. Army War College- The George Washington University-Strategic Studies Institute, 20 de octubre de 2010, p. 3].

### *Cono Sur: presiones en una época de terror*

Durante la administración de Lula da Silva, en el contexto cono sureño surgieron voces que pregonaban el surgimiento de una carrera armamentista, debido tanto al presupuesto brasileño encaminado a defensa, que los brasileños justificaban debido a los gastos del Ministerio de Defensa, y al gasto chileno. Los demás países cono sureños se mantienen alerta ante las acciones de los militares chilenos, pues el aumento de los ingresos de Santiago, producto de una mejora en los precios de materias primas, favoreció que sus militares recibieran mayor presupuesto para modernizar armamento.<sup>89</sup> Sin embargo, después de la crisis de 2008 el gasto militar presentó una tendencia a la baja en toda la región (ver anexo de gasto militar).

Otra preocupación del Cono Sur eran las posibilidades de amenazas terroristas,<sup>90</sup> que aumentó en la guerra contra el terror. Pero, contrario al cariz con que Washington observaba el terrorismo, para Brasil las posibilidades de ataques o surgimiento de células terroristas en el Cono Sur eran mínimas. A pesar de las divergencias, Brasil cooperó con Estados Unidos en una región que el último definió como zona de riesgo: la Triple Frontera, compartida entre Argentina, Brasil y Paraguay.<sup>91</sup> Aunado al auge delictivo en la zona, desde la década de 1960 se presentaron flujos migratorios de sudamericanos, chinos, coreanos, taiwaneses, sirios y, los grupos que más atención recibieron en la zona por parte de Washington después de 2001, de la comunidad chiita libanesa, miembros de Hezbollah y de la Jihad islámica.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Mônica Hirst, “Segurança na América do Sul...”, p. 52.

<sup>90</sup> Estas consideraciones no surgieron en la década de 2000. Por ejemplo, en 1996 Argentina, Brasil y Paraguay crearon un comando tripartito para operar en la denominada “Triple Frontera”, que coordinaría acciones policíacas y la recopilación de información [Mónica Herz, *op. cit.*, p. 210].

<sup>91</sup> Tres ciudades principales a lo largo de la línea fronteriza comparten importancia: la argentina Puerto de Iguazú, la brasileña Foz de Iguazú y la paraguaya Ciudad del Este controlan una intensa actividad delictiva —lavado de dinero, contrabando y tráfico de drogas, armas y personas [Luis Esteban G. Manrique, “Las ‘fronteras calientes’ de América Latina”, *El análisis de Infolatam*, 20 de noviembre de 2012, p. 3].

<sup>92</sup> Buenos Aires fue testigo de dos ataques terroristas: el atentado contra la embajada israelí en 1992, que causó 29 muertes, y contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994, con 85 muertes. Después de años de investigación, en 2007 la policía argentina rastreó hasta Ciudad del Este supuestas pistas que vinculaban a la comunidad chiita de la ciudad con los atentados mencionados, con presunta ayuda de Hezbollah. La justicia argentina ordenó la captura de siete iraníes y un libanés como resultado de la investigación, apoyados

Lula se enfrentó a señalamientos estadounidenses sobre la presencia de grupos fundamentalistas islámicos en la Triple Frontera. Brasil contestó que las comunidades acusadas no tienen ideologías extremistas y, salvo los atentados mencionados, no utilizan medios violentos.<sup>93</sup> Desde 1994 Brasilia favoreció que se compartiera información en el Cono Sur, especialmente en el Mercosur, por medio del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad creado en 1996, incluyendo a Bolivia y Chile. La administración de Lula ha evitado mencionar a comunidades específicas como blanco de la vigilancia antiterrorista para evitar que se les estigmatice con base en prejuicios étnicos o religiosos.

Da Silva implementó un acuerdo que Cardoso diseñó con Estados Unidos, Paraguay y Argentina, el Mecanismo de Cooperación Regional 3+1, como foro de diálogo y coordinación de políticas contra el terrorismo en la Triple Frontera.<sup>94</sup> Paradójicamente, Lula aprovechó este mecanismo a partir de julio de 2005 más de lo que hubiese previsto. En esa fecha el Congreso paraguayo aprobó la presencia estadounidense en su territorio a cambio de entrenamiento y cooperación militar; además, Paraguay, que firmó el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional, le otorgaba a los militares estadounidenses cierta inmunidad para no ser juzgados por la Corte. Lula pedía que, en el marco del Mecanismo de cooperación, Paraguay y Estados Unidos hiciesen públicas las operaciones militares en territorio paraguayo, para así tener cierta información de las mismas, con lo cual, si bien no controlaba las acciones estadounidenses en Paraguay, por lo menos tenía cierto conocimiento sobre qué hacía Washington en su vecino.<sup>95</sup>

---

por la Organización Policial Internacional (Interpol), incluyendo en la lista al ministro de Defensa iraní, Ahmad Vahidi [Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, *op. cit.*, p. 267. Véase también la sección Tri-Border Area en Russell C. Crandall, *op. cit.*, pp. 48 y 49].

<sup>93</sup> Luis Bitencourt, “The USA of Obama and Latin America from a view point of Hemispheric Security”, en *After the U.S. Presidential Election*, p. 108.

<sup>94</sup> María Celina D’Araújo, *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*, Río de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas, 2010, p. 92.

<sup>95</sup> Graciela de Conti Pagliari, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

La cooperación en seguridad, incluso contra el crimen transnacional, y la salvaguarda del control estatal del territorio nacional fueron las metas principales de la política del gobierno de Lula hacia la región andina. En el caso de la crisis colombiana, el gobierno de da Silva implementó una política discreta, siguiendo las líneas de acción que propuso su antecesor. La administración del presidente petista reconocía que las crisis andinas introducían complejidades en la implementación de la política exterior brasileña hacia la región, en especial porque ponían a prueba y en duda los proyectos brasileños de cooperación e integración económica y política.<sup>96</sup> Se temía en especial que las crisis en un país pudiesen exportarse a otros, complicando más el contexto andino, ya sea por el movimiento de actores criminales no estatales a través de fronteras o por las acciones de un Estado en su vecino sin previa consulta, como de hecho ocurrió en las crisis entre Colombia y Venezuela y Colombia y Ecuador.

Antes de que Lula tomase posesión de su cargo, Marco Aurélio García, futuro Asesor de Asuntos Exteriores de Presidencia, se reunió con el presidente colombiano Álvaro Uribe para afirmarle que el nuevo gobierno brasileño sólo tendría como interlocutor al gobierno colombiano en temas relacionados con la crisis de ese país; esta acción buscaba disipar los temores colombianos acerca de los lazos petistas con las FARC. Asimismo, el asesor argumentaba que Brasil no buscaría un papel activo en la crisis colombiana para evitar la “internacionalización del conflicto”, pues consideraba que la participación de un país tercero en los asuntos internos colombianos era interferencia, mensaje claro en contra del involucramiento estadounidense<sup>97</sup> —aspecto hasta cierto punto contradictorio con la teoría de la “no indiferencia” de Lula, que se explicó en el capítulo anterior, la cual argumenta que Brasil no puede mantenerse al margen ante crisis sudamericanas.

---

<sup>96</sup> Marco Aurélio García, “A Opção Sul-Americana”, *Interesse Nacional*, junio de 2008, p. 25.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 27.

Después de 2001 Washington buscó que los países sudamericanos definiesen a las FARC como grupo terrorista, presión que Lula tuvo que enfrentar. El gobierno brasileño, sin embargo, se opuso a esta denominación;<sup>98</sup> tampoco apoyó la moción del presidente Hugo Chávez de catalogar a la guerrilla colombiana como “grupo beligerante”. Marco Aurélio Garcia, aprovechando las reticencias sudamericanas frente a una política de este estilo, justificaba la oposición del gobierno de Lula a la clasificación de las FARC argumentando que Brasil no era una agencia calificadora, como en su momento Estados Unidos lo fue.<sup>99</sup>

Durante el gobierno de Lula, el Ministerio de Defensa e Itamaraty aumentaron su cooperación para responder al conflicto colombiano, pues se pensaba que las políticas de defensa y exterior estaban entrelazadas en los conflictos andinos, en especial para hacer frente a la política estadounidense hacia la región. En ambos ministerios se temía que la guerra contra el narcoterrorismo fuese una estrategia que “legitimase que Estados Unidos aumentara su presencia militar en la región”,<sup>100</sup> en especial por declaraciones en Washington sobre la viabilidad de duplicar el “modelo Colombia” en otros países sudamericanos.<sup>101</sup>

El conflicto colombiano presentó nuevos carices ante la posibilidad de “regionalización del problema”, pues Colombia se metió en aprietos con Venezuela y Ecuador a causa de su política contra la guerrilla. El 13 diciembre de 2004 los servicios de inteligencia colombianos secuestraron a uno de los dirigentes de las FARC, Rodrigo Granda, en Caracas, sin previo anuncio, y mucho menos autorización, del gobierno venezolano.<sup>102</sup> El 15 de febrero de 2005 Uribe y Chávez se reunieron para destensar la situación; después de la reunión, y una vez que

---

<sup>98</sup> “Amorim não vê como classificar Farc de terrorista”, *O Estado de São Paulo*, 6 de marzo de 2003.

<sup>99</sup> Marco Aurélio Garcia, *op. cit.*, p. 27.

<sup>100</sup> Ver los artículos publicados en *O Estado de São Paulo*: “Política dos EUA para a Colômbia preocupa Brasil”, 17 de febrero de 2003 y “EUA querem exércitos contra o trafico na América Latina”, 4 de marzo de 2003.

<sup>101</sup> “Uribe alerta Lula: Brasil pode ser a Colômbia amanhã”, *Jornal da Tarde*, 9 de marzo de 2003.

<sup>102</sup> Hugo Chávez acusó a la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA) de haberse involucrado en la ofensiva colombiana; el presidente utilizó el caso para suspender el convenio de cooperación antidrogas con Estados Unidos en 2005 [Graciela de Conti Pagliari, *op. cit.*, p. 215].

el problema tomó menor importancia, ambos presidentes reconocieron la labor diplomática brasileña como necesaria para resolver el conflicto, sin explicar más.

Otro caso similar ocurrió cuando fuerzas armadas colombianas irrumpieron en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008, asesinando a miembros de las FARC incluyendo a Raúl Reyes, uno de sus líderes. Como resultado se desató una crisis entre Uribe y el presidente ecuatoriano Rafael Correa,<sup>103</sup> quien recibió apoyo de Hugo Chávez en sus demandas contra Colombia. Los gobiernos venezolanos y ecuatorianos movilizaron a sus fuerzas armadas a la frontera con Colombia, declarando que una incursión colombiana en cualquiera de los dos países sería “una causa de guerra”.<sup>104</sup> Colombia, por el contrario, anunció el 5 de marzo que no movilizaría tropas, pues prefería una solución diplomática, pero aclaraba que había actuado de forma legítima, en defensa de intereses nacionales.<sup>105</sup> El 7 de marzo, después de días de negociación, los presidentes Correa, Chávez y Uribe anunciaron la solución del conflicto durante una reunión del Grupo de Río en la República Dominicana.

El gobierno brasileño, ante las dos crisis, ofreció sus buenos oficios para solucionar los conflictos —incluso ofreció que Uribe llevase a cabo negociaciones de paz con la guerrilla en territorio brasileño como solución a la crisis colombiana—, recibiendo el reconocimiento de las partes involucradas en los conflictos.<sup>106</sup> Junto con los esfuerzos de mediación y negociación, el gobierno brasileño mostró su preocupación frente al uso de “santuarios” por parte de las FARC en países aledaños, lo que cataliza crisis como las acaecidas entre Ecuador y Venezuela. Asimismo, Brasil criticaba la política colombiana de militarización del conflicto, pues

---

<sup>103</sup> Ecuador y Colombia rompieron relaciones diplomáticas. La Organización de Estados Americanos caracterizó el hecho como una violación a la soberanía e integridad de Ecuador [Maria Celina D’Araújo, *op. cit.*, p. 97].

<sup>104</sup> Véase “Colombia forces kill key member of rebel group FARC”, *International Herald Tribune*, 2 de marzo de 2008, y Ian James, “Venezuela, Ecuador sending troops to border with Colombia after rebel leader killed”, *The Seattle Times*, 3 de marzo de 2008.

<sup>105</sup> Para David Mares, el apoyo de Estados Unidos a Colombia durante esta crisis facilitó esta percepción en el gobierno colombiano [David Mares, *op. cit.*, p. 67].

<sup>106</sup> Marco Aurélio Garcia, *op. cit.*, p. 27.

consideraba que las acciones colombianas eran uno de los detonantes de las crisis andinas. Como alternativa, después de la crisis entre Ecuador, Colombia y Venezuela en 2008, Brasil propuso la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) como foro regional para diseñar mecanismos de solución pacífica a conflictos de seguridad en la región.<sup>107</sup>

En agosto de 2009 Obama anunció un acuerdo de 10 años con Colombia, que permitía el acceso de personal militar estadounidense a siete bases colombianas.<sup>108</sup> Brasil, junto con otras naciones sudamericanas, criticó el acuerdo y pidió transparencia en el mismo.<sup>109</sup> Las tensiones se redujeron después de que Colombia y la Secretaria de Estado estadounidense Hillary Clinton aclarasen los puntos del acuerdo y aseguraran que los militares estadounidenses sólo actuarían en territorio colombiano.<sup>110</sup> Para Laurence Whitehead, el hecho generó “vergüenza innecesaria para Brasil”, pues Planalto ha buscado diseñar mecanismos regionales multilaterales para solucionar problemas sudamericanos, en lugar de enfatizar el diálogo bilateral.<sup>111</sup> Celso Amorim se reunió en varias ocasiones con miembros del gabinete de Uribe, y con el presidente colombiano mismo, para “atraer al recalcitrante gobierno de Uribe” a una solución latinoamericana al problema con la guerrilla.<sup>112</sup> Además, el anuncio del acuerdo fue la excusa que Chávez utilizó para aumentar la presencia militar en la frontera con Colombia, haciendo caso omiso a las peticiones brasileñas de evitar tal movimiento después de la crisis de 2008.

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>108</sup> Las negociaciones empezaron después de que, en mayo de 2008, Ecuador decidiera no renovar el acuerdo que permitía el acceso estadounidense a la base de Manta, que los militares estadounidenses habían usado por 10 años para vigilar el tráfico de drogas en la zona andina.

<sup>109</sup> [João Augusto de Castro Neves y Matías Spektor, “Obama and Brasil”, en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead, *op. cit.*, p. 47] A pesar de las críticas brasileñas en contra del acuerdo, a principios de 2010 Brasil y Estados Unidos firmaron su propio tratado de cooperación en seguridad, iniciando diálogos en la materia entre estos dos países, pues Brasil históricamente ha desconfiado de la presencia militar estadounidense en América del Sur. Si bien este cambio no implica la redefinición de la relación militar, tiene peso simbólico pues es el primer acuerdo de esta naturaleza entre ambos países desde 1977. El acuerdo garantiza visitas de delegaciones de alto nivel, encuentros entre instituciones de defensa, intercambio de estudiantes, instructores y entrenadores, visitas de navíos, iniciativas comerciales relativas a la defensa y programas y proyectos de tecnología de defensa, mas no contempla la construcción de bases militares o envío de tropas estadounidenses a territorio brasileño [“Firma Estados Unidos nuevo acuerdo de cooperación con Brasil”, *La Jornada*, 13 de abril de 2010].

<sup>110</sup> Graciela de Conti Pagliari, *op. cit.*, p. 224.

<sup>111</sup> Laurence Whitehead, *op. cit.*, p. 173.

<sup>112</sup> João Roberto Martins Filho, *op. cit.*, p. 28.

## CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO: INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ACERCAMIENTO

Brasil planteó que la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) tuviese un componente de seguridad ante la percibida insuficiencia de la OEA y excesiva participación de Estados Unidos en temas de seguridad sudamericana. En un principio, en Brasil se pensó incluir solamente a los miembros del Mercosur en un foro sobre seguridad y defensa; sin embargo, cuando presentó el Tratado Constitutivo de Unasur en 2008, Brasilia propuso crear el Consejo de Defensa Sudamericano abarcando a toda América del Sur, aspecto congruente con el discurso lulista de ampliar su atención regional del Cono Sur a América del Sur.<sup>113</sup> Ésta no es la primera vez que se piensa en construir un mecanismo de seguridad sudamericano. En 1999 Chávez empezó a negociar la creación de una “OTAN del Sur”, pero no encontró apoyo entre los países sudamericanos, pues se oponían a una alianza militar como la existente en Europa.<sup>114</sup>

Antes de hacer la propuesta a los países sudamericanos, Lula se reunió con militares brasileños en diciembre de 2007, a quienes planteó su búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la propuesta del CDS, pero no explicó entonces cuáles serían sus objetivos y atribuciones. El 24 de febrero de 2008 se habló por primera vez del CDS fuera de Brasil, en una visita a Argentina: el Ministro Jobim anunció que el objetivo del Consejo sería el “entendimiento sudamericano para tener una misma voz sobre defensa en organismos internacionales y resolver crisis regionales”.<sup>115</sup> Después de este anuncio, el Ministro Jobim emprendió una gira buscando el apoyo al Consejo y su primera parada fue Washington.

El Ministro Jobim se reunió con miembros del gobierno estadounidense en marzo, incluida la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, quienes no se opusieron a la creación del Consejo en cuanto no amenazara intereses estadounidenses en la región. La reunión en

---

<sup>113</sup> Graciela de Conti Pagliari, *op. cit.*, p. 219.

<sup>114</sup> Jaime López, “Chávez se reúne con Lula para tratar la creación de una ‘OTAN’ en Sudamérica”, *El Mundo*, 27 de marzo de 2008.

<sup>115</sup> Citado por Ángela Moreira, *Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa*, Buenos Aires, RESDAL, 2009, p. 7.

Washington le ganó críticas al Ministro, pues se le acusaba de haber ido a “pedir permiso”, a lo que él contestó que “estaba dando ciencia a un compañero y mostrando que se trata de un asunto claramente de América del Sur”, incluso declaró que la mejor forma en que Estados Unidos podía ayudar al Consejo era “mirando fuera, quedándose lejos”.<sup>116</sup> En mi opinión, el Ministro no le pedía a Estados Unidos no cooperar en términos de seguridad con América del Sur, sino que, más bien, le pedía no entrometerse en las negociaciones del Consejo, pues sabía que la mínima muestra de involucramiento estadounidense en la propuesta podría generar suspicacia en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, frenando el proyecto.

Ante la falta de un documento que aclarase los lineamientos del Consejo, varios periodistas argumentaban que uno de los objetivos del CDS sería detener la supuesta carrera armamentista en el subcontinente, rumor que el Ministro Jobim desmintió inmediatamente, argumentando que no había tal carrera y que Brasil no intervendría en la decisión soberana de compras de armamento de sus vecinos, así como tampoco aceptaría la intromisión en sus compras.<sup>117</sup> Como respuesta a la indefinición, la región recibió la propuesta con reacciones divididas. Algunos países se mostraron a favor del Consejo, incluso desde la gira de Jobim, como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Guyana y Surinam.

También surgieron voces desfavorables. Por ejemplo, Colombia temía el trato que los demás países le diesen a las FARC, principal preocupación de seguridad del gobierno de Uribe.<sup>118</sup> Le inquietaba también el proceso de toma de decisiones en el CDS —pedía que se adoptase el consenso como método— e incluso los objetivos del mismo, en cuanto no se establecían con claridad. Después de la visita de Lula a Uribe en julio de 2008, el colombiano

---

<sup>116</sup> *Folha de São Paulo*, 22 de marzo de 2008.

<sup>117</sup> “Defesa na AL não prevê ação militar em conflitos, diz Jobim”, *Estado de São Paulo*, 15 de abril de 2008.

<sup>118</sup> En el estatuto final del Consejo se respetaron las sensibilidades colombianas al introducir en el artículo 3, letra m, que el CDS “rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera que sea su origen”.

manifestó que participaría en la elaboración de la arquitectura institucional de seguridad en la Unasur, pero no explicó por qué el repentino apoyo al CDS,<sup>119</sup> el cual pudo deberse al temor de quedar excluido de un arreglo sudamericano.

El 11 de diciembre de 2008 tuvo lugar la III Reunión Ordinaria de Unasur en Santiago de Chile, donde los países sudamericanos aprobaron el estatuto del Consejo, pero fue hasta la Cúpula Extraordinaria de la Unasur, cinco días después en Bahía, Brasil, donde aprobaron su creación como “órgano de consulta, cooperación y coordinación en defensa”.<sup>120</sup> En marzo de 2009 se estableció un cronograma de trabajo del Consejo alrededor de cinco ejes: políticas de defensa; cooperación militar; acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa, y formación y capacitación militar. Se propuso, además, la construcción de un Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de Defensa con sede en Buenos Aires.<sup>121</sup>

Al analizar los objetivos generales del CDS planteados en esa Cúpula se puede explicar la propuesta brasileña del CDS por medio de tres posibles consideraciones: a) el CDS refuerza la apuesta brasileña por América del Sur, que se trató en el capítulo 1, excluyendo del Consejo a México y Estados Unidos, pues en Brasilia se piensa que, al institucionalizar la arquitectura de Sudamérica, el país podrá lidiar mejor con la inestabilidad y la “intromisión estadounidense” en la región.<sup>122</sup> Además, b) Brasil promueve las bases de un mercado regional de defensa por medio del CDS, el cual tiene como uno de sus objetivos el acercamiento entre las industrias militares sudamericanas para promover el avance tecnológico, necesario para reducir la dependencia sudamericana del mercado de defensa internacional.<sup>123</sup> Por último, c) Planalto

---

<sup>119</sup> Marco Cepik, *Segurança internacional...*, p. 60.

<sup>120</sup> Véase el estatuto en <http://www.unasurcds.org>

<sup>121</sup> María Celina D'Araújo, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

<sup>122</sup> Abraham F. Lowenthal, “The Obama Administration”, p. 49.

<sup>123</sup> [Ángela Moreira, *op. cit.*, p. 7] Durante la década de 1970 Brasil se convirtió en un importante exportador de armamentos bélicos entre los países en desarrollo. El gobierno de Lula señaló su intención de fortalecer la industria bélica en el contexto de los esfuerzos por modernizar y reequipar a las fuerzas armadas nacionales [Alcides Costa Vaz, “La agenda de seguridad...”, p. 168].

promueve el CDS como un mecanismo para suscitar la cooperación, compartir información, reducir la incertidumbre y propiciar entendimientos sobre el uso de la fuerza en Sudamérica.<sup>124</sup>

El CDS se enfrenta a ciertas dificultades para funcionar efectivamente: 1) las fuerzas armadas en los países sudamericanos desempeñan tareas muchas veces diferentes, lo que dificulta la coordinación o formulación de acciones o planes comunes; 2) hay poca eficiencia, o incluso indefinición, para enfrentar amenazas no estatales, y 3) existen diferentes significados de “amenaza” en la región.<sup>125</sup> En consecuencia, no hay una definición de intereses que puedan identificarse como compartidos y funcionen como base de la coordinación. Además, si bien el CDS trata temas de seguridad en el contexto explícitamente sudamericano, corre el riesgo de duplicar las tareas de otros foros de seguridad existentes en el hemisferio.<sup>126</sup>

El CDS se inserta en una estrategia brasileña más amplia de integración y articulación de una América del Sur estable y en orden, promoviendo una estructura regional capaz de aumentar el margen de acción en asuntos regionales frente a Estados Unidos, pero sin instituirse como una alianza militar, como lo pedía Chávez, sino más bien como instrumento de concertación y negociación. El Consejo, al promover el acercamiento entre Ministros de

---

<sup>124</sup> [Federico Merke, *op. cit.*, pp. 40-43] En este sentido, el CDS podría materializar el tipo de organización que Jorge I. Domínguez argumentaba que era necesaria para promover seguridad en América Latina; para el autor, una organización regional efectiva debía promover la transparencia en las políticas de seguridad, reforzar o construir mecanismos de solución pacífica de controversias, generar medidas de construcción de confianza y promover el diálogo [Jorge I. Domínguez, *op. cit.*, p. 12].

<sup>125</sup> Leonardo Arquimimo de Carvalho, “Conselho de Defesa Sul-americano”, en Leonardo Arquimimo de Carvalho, Cristián Garay Vera y Juan Cayón Peña (orgs.), *Segurança e defesa na América Latina*, Curitiba, Juruá, 2009, p. 74.

<sup>126</sup> “Ninguna otra organización intergubernamental de la región posee actualmente un conjunto de organizaciones y regímenes más desarrollados que la OEA en materia de seguridad. En términos organizativos, es importante destacar las actividades de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CHS), del Comité Interamericano contra el Terrorismo (Cicte), de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y del Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN). La propia denominación de estos comités especializados y la terminología los ha ubicado como instituciones especializadas en seguridad, indicando cómo se han definido de acuerdo con las prioridades de la agenda dentro de los intereses de la OEA. Dada la naturaleza del vínculo existente entre la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la OEA, la agenda más tradicional de seguridad del hemisferio se encuentra en gran parte descrita en el propio texto del TIAR o Pacto de Bogotá (1948) para la solución pacífica de controversias. Además de los comités y actividades permanentes, son importantes también las cumbres presidenciales y las conferencias de ministros de Defensa” [Adrián Bonilla y Marco Cepik, *op. cit.*, p. 53].

Defensa, Presidentes y fuerzas armadas tiene el potencial de formar una identidad sudamericana (objetivo brasileño), de generar conceptos comunes de seguridad,<sup>127</sup> y de efectivamente evitar el uso de la fuerza militar como recurso de las relaciones regionales, en un contexto donde “el uso de la fuerza militar en baja intensidad para la negociación interestatal es considerado aceptable”, como se vio en la movilización militar de 2008.<sup>128</sup>

Aunque el Consejo no sea capaz de imponer sus decisiones, tiene el potencial de hacer explícitas las diferencias que impiden acuerdos, con lo que se podría mejorar el entendimiento sudamericano. Empero, se enfrentará a la dificultad de coordinar a los países sudamericanos y propiciar cooperación regional para hacer frente a fuentes no tradicionales de inseguridad. Pues, retomando el argumento que Jorge I. Domínguez desarrolló en 1998, la mayoría de los esquemas de seguridad cooperativa se diseñan con base en las relaciones entre Estados, como sucede en el CDS, pero “las medidas de creación de confianza y transparencia entre Estados bien pueden ser irrelevantes” contra las “nuevas” amenazas no estatales,<sup>129</sup> por lo que será interesante atestiguar las propuestas que surjan en el Consejo para enfrentarlas.

Por último, para Rubens Barbosa la propuesta demuestra la falta de creatividad brasileña en cuanto, de acuerdo al embajador, Lula retomó la propuesta chavista de crear una organización sudamericana de defensa, eliminando la búsqueda de una alianza militar. Brasil, por lo tanto, decidió modificar y presentar una sugerencia de foro antes de que Chávez, quien a partir de la segunda mitad de la década de 2000 tendría más apoyo que en 1999, decidiera relanzar una alianza militar en Sudamérica al estilo de la OTAN.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Recordemos que la cooperación para la formación y entrenamiento de personal militar es tradicional en la región. Incluso “las escuelas militares brasileñas son frecuentadas cada año por oficiales de los países sudamericanos”. Por lo que, en este sentido, las interacciones entre los militares sudamericanos ya existían y pueden servir como base para un mayor diálogo regional [Celso Jobim, *op. cit.*, p. 6].

<sup>128</sup> David Mares, *op. cit.*, p. 68.

<sup>129</sup> Jorge I. Domínguez, *op. cit.*, p. 17.

<sup>130</sup> [Rubens Barbosa, “A política externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul”, *Interesse Nacional*, febrero de 2008, p. 15] He preferido no profundizar este argumento: el embajador

## CONCLUSIÓN

La política exterior brasileña está condicionada por los “patrones cambiantes de inseguridad regional”, especialmente frente al surgimiento de nuevas amenazas. Brasil dio un giro a partir de finales de la década de 1980 hacia América del Sur, buscando promover un ambiente regional estable y en orden, pues considera que la región puede restringir sus aspiraciones de desarrollo interno y de protagonismo internacional.<sup>131</sup> Para Robert Axelrod y Robert Keohane, el ámbito de seguridad es el más complicado para propiciar la cooperación, en este caso regional, pero existen situaciones donde la percepción del riesgo común favorece un acercamiento y diálogo.<sup>132</sup> En América del Sur la “amenaza compartida” provenía de grupos no estatales, aunque la definición de los mismos y su importancia varían en cada país de la región.

En términos de seguridad, desde antes de que Fernando Henrique Cardoso asumiese la presidencia, Brasil había buscado establecer mecanismos de diálogo y acercamiento con sus vecinos en un intento por evitar que surgieran crisis estatales o de resolverlas rápidamente. Así, desde 1980 Brasil tuvo la meta explícita de generar confianza en el Cono Sur para evitar conflictos estatales, aspecto que se materializó en el Mercosur. Con la estabilidad económica de la década de 1990, y especialmente con el discurso de potencia emergente a partir de la segunda mitad de la década de 2000, en Brasil convivieron la aspiración por mayor influencia internacional y un continuo sentimiento de vulnerabilidad ante la inestabilidad regional.<sup>133</sup>

---

Barbosa es el único autor que encontré que hablase de la reacción brasileña frente a una posible sugerencia chavista en la misma época que la brasileña. Lo menciono dado que, muy probablemente, el embajador pudiese tener acceso a fuentes gubernamentales todavía sin desclasificar que los demás autores no conocen. Sin embargo, el lector debe estar consciente de las dificultades para ahondar en esta línea.

<sup>131</sup> Para Andrew Hurrell, en Brasil predomina la visión de que la región es un obstáculo en lugar de una oportunidad, tanto a sus proyecciones de desarrollo interno como a sus aspiraciones de protagonismo internacional [“Hegemony, Liberalism, and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?”], *International Affairs*, 1 (2006), p. 8].

<sup>132</sup> Robert Axelrod y Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, 1 (1985), p. 227.

<sup>133</sup> Andrew Hurrell, “Hegemony, Liberalism, and Global Order...”, p. 19.

Brasil poco a poco empezó a buscar un papel de mediador en las crisis regionales sudamericanas, tanto para evitar que se le excluyera en las formas de manejo de crisis que países ajenos a América del Sur implementaran, especialmente por parte de Estados Unidos, como para fundamentar sus capacidades de mediación en foros internacionales.<sup>134</sup> Cardoso creó un aura de país responsable y eficiente alrededor de Brasil por medio de su participación en la crisis entre Ecuador y Perú, aspecto que Lula reforzó al participar como mediador en las crisis entre Ecuador, Colombia y Venezuela. Sin embargo, si bien Brasil ha logrado mediar en crisis estatales sudamericanas, se ha abstenido deliberadamente de participar en los procesos de resolución de conflictos entre fuerzas estatales y no estatales, como en el caso de la crisis colombiana, pues reconoce la insuficiencia de sus recursos, tanto materiales como diplomáticos, para tener un rol protagónico en dichos procesos.<sup>135</sup>

Para Joseph Nye, un líder es “alguien que ayuda a un grupo a crear y lograr metas compartidas”.<sup>136</sup> Al analizar el ámbito de seguridad se pueden ver dos ejemplos claros de liderazgo brasileño en América del Sur. El primero ocurrió durante la crisis entre Ecuador y Perú, en la cual Brasil logró que los países miembros de la MOMEPA actuaran de forma coordinada y al unísono, proponiendo una solución que complacía a ambas partes en el conflicto. Como resultado, Brasil promovió objetivos compartidos (encontrar una solución duradera lo más pronto posible), movilizó a los países en MOMEPA y logró la aquiescencia tanto de sus compañeros en la misión como de los países en conflicto. De este modo, Brasilia cumplió con las tres características que, de acuerdo a Nye, debe tener un líder.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Andrew Hurrell explica que “un Estado buscará un rol activo y asertivo en la administración de crisis regionales, tanto para fundamentar su pretensión de poder regional, como para asegurarse que no se le excluya de las formas de manejo de crisis que otros jugadores diseñen” [“Hegemony, Liberalism, and Global Order...”, p. 8].

<sup>135</sup> Andrew Hurrell, *ibid.*, p. 9.

<sup>136</sup> Joseph S. Nye, Jr., *The Powers to Lead*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. 18.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. xviii.

El segundo ejemplo es la creación del Consejo de Defensa Sudamericano. Con Luiz Inácio Lula da Silva se puede observar una aspiración brasileña por controlar la agenda de seguridad regional. Además de continuar con el liderazgo de omisión ejercido por Cardoso al evitar que la crisis colombiana se tratase en foros regionales de seguridad, Lula buscó participar en la definición de un régimen sudamericano de defensa al crear una institución que ayudase a asegurar la formulación, adhesión y respeto de normas por parte de los países sudamericanos.<sup>138</sup> Con la propuesta de creación del Consejo de Defensa Sudamericano, Brasil busca generar el diálogo y acercamiento entre los países de la región en temas de seguridad. Además, el Consejo puede ser el foro idóneo para que Brasil entienda las políticas de seguridad de sus vecinos, aspecto fundamental si es que Brasil busca ser un líder sudamericano en el tema, pues sólo así podrá generar concepciones y acciones en conjunto con apoyo regional.<sup>139</sup>

El gobierno de Lula fue bastante precavido tanto en la promoción como en el diseño del Consejo. La administración de Lula emprendió el proceso de convencimiento para evitar la suspicacia, o incluso el resentimiento, de sus vecinos y de Estados Unidos. El CDS, si bien toma en cuenta las propuestas de sus vecinos, refleja los diseños brasileños en cuanto es un foro regional caracterizado por una institucionalización imprecisa que no ata o limita a Brasil y, al mismo tiempo, trata de generar un foro de diálogo sin la participación de Estados Unidos y que aglomere a los demás organismos sudamericanos que tratan temas regionales.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Para Hedley Bull las instituciones ayudan a fortalecer las reglas por medio de la formulación, comunicación, administración, legitimación y adaptación de las mismas [Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, p. 54]. El CDS busca, precisamente, fortalecer el respeto sudamericano de ciertas normas regionales de seguridad, en especial la prohibición del uso de la fuerza como elemento de las relaciones sudamericanas. Además, el Consejo, como institución, podría modificar y mejorar las expectativas de los países sudamericanos, influyendo en el cálculo de sus acciones futuras, aspecto que sería necesario para catalizar la cooperación regional en cuanto podría aumentar las expectativas de probables ganancias y mejorar el sistema de reciprocidad, es decir de cooperación condicionada [Véase Robert Axelrod y Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 234 y 249].

<sup>139</sup> Véase Joseph S. Nye, Jr., *op. cit.*, p. 18.

<sup>140</sup> El principal problema de una institución de seguridad, como el CDS, es la dificultad para garantizar que todos los miembros reaccionen del mismo modo y al mismo tiempo ante un problema determinado. De no hacerlo, la institución pierde legitimidad debido a su incapacidad de respuesta inmediata, aspecto casi siempre

En el análisis final de las acciones brasileñas en la región, en el aspecto de seguridad surge un escenario aparentemente contradictorio. Por una parte, Brasil se opone a los planes estadounidenses de seguridad en la región, pero acepta implícitamente las políticas de Washington en Colombia (pues no puede ofrecer una solución alterna) e incluso, a pesar de ver con suspicacia los acuerdos militares entre Estados Unidos y países sudamericanos, reanudó la cooperación con Washington en la materia en 2010. Por otra parte, pareciera que Brasil busca ejercer un liderazgo explícito, como se pudo observar en los casos antes mencionados, en los cuales Brasil superó el mantra que su élite se repitió desde épocas del imperio: “no te metas en lodazal regional”.<sup>141</sup> En gran parte Brasil realiza este movimiento al creer que la importancia estratégica de la región, en una década marcada por el auge de las materias primas y las interconexiones crecientes, podría aumentar.

A pesar de este escenario de cooperación promovido por Brasil, por limitado que sea, existen varios aspectos serios que podrían frenar mayor involucramiento brasileño en la administración de la seguridad sudamericana y la producción de un plan de seguridad interno que le corresponda: “dificultades económicas, intereses particulares de algunos sectores del aparato burocrático estatal, la posición defensiva en cuanto a la soberanía y autonomía nacional, las elecciones de otros actores regionales [especialmente de Estados Unidos] y la falta de acuerdos institucionales para hacer frente a las nuevas amenazas de seguridad”.<sup>142</sup> Además, a pesar de la creación de un foro de coordinación, es sumamente improbable que Brasil acepte ceder una parte, por mínima que sea, del diseño de su política de seguridad, lo que reforzaría la percepción sudamericana de que Brasil no está “dispuesto a cooperar”.<sup>143</sup>

---

necesario para evitar que una crisis escale. Además, la implementación de decisiones del Consejo puede enfrentarse a la poca disposición de los Estados sudamericanos a acatarlas, en cuanto no son obligatorias.

<sup>141</sup> Mónica Herz, *op. cit.*, p. 221.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>143</sup> Leonardo Arquimimo de Carvalho, *op. cit.*, p. 79.

CODA  
ORDEN Y PROGRESO

*El Brasil de hoy se siente poseedor de una considerable responsabilidad en el plano internacional y, muy especialmente, en el ámbito regional [sudamericano], aunque sin veleidades de poder o de protagonismo alguno.*

-Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil de 1995 a 2002, 2000.

*La expresión “actor global” puede generar malos entendidos. [Es un] error pensar que, sólo por su amplio territorio, abundantes recursos naturales y numerosa población, Brasil automáticamente tendrá un papel relevante en la esfera internacional.*

-Luiz Inácio Lula da Silva, presidente de Brasil de 2003 a 2010, junio de 2005.

En 1822, con el establecimiento del Imperio de Brasil, Pedro I le encargó al pintor francés Jean-Baptiste Debret diseñar la bandera imperial. Debret decidió utilizar un cuadro verde con un diamante amarillo en el centro, colores de las casas dinásticas a las que el emperador pertenecía: verde por los Braganza y amarillo por los Habsburgo. Cuando se proclamó la República de Brasil en 1889, el mariscal Deodoro da Fonseca, quien fungía entonces como presidente provisional, decidió modificar el lábaro patrio. Da Fonseca comisionó al filósofo y matemático brasileño Raimundo Teixeira Mendes con el trabajo de diseñar el lábaro de la República. El presidente provisional explicó dos características que el filósofo debía tomar en cuenta: la primera fue que mantuviera los colores verde y amarillo de la bandera imperial como base para el lienzo republicano, pues quería que fungiesen como símbolo de continuidad, y la segunda fue que se suprimiera el escudo de armas imperial que dominaba el centro de la bandera, pues incluso en la continuidad se debían buscar nuevos caminos.

Mendes decidió sustituir el escudo imperial por un globo celestial que plasmara la posición de las estrellas del modo en que se veían a las 8:37 de la mañana, el 15 de noviembre de 1889 sobre el meridiano de Río de Janeiro, hora y fecha en que el mariscal da Fonseca proclamó la República después del golpe militar en contra del emperador Pedro II. El filósofo prestó especial atención a que la constelación Cruz del Sur dominara la representación celestial, pues es visible especialmente en el hemisferio sur. Sobre esta esfera colocó una banda con el lema positivista “Orden y Progreso”. Fonseca aceptó de inmediato el nuevo diseño, en especial el lema, pues consideraba que ambas palabras deberían ser las metas de la nueva República.<sup>1</sup>

Existe una interpretación del simbolismo de la bandera brasileña paralela a la oficial: se argumenta que el color verde, más que representar a la casa de los Braganza, remite a la tonalidad de la provincia brasileña y a la fertilidad de los campos; el amarillo, en lugar de simbolizar a los Habsburgo, es una imagen del oro brasileño y, por lo tanto, de la riqueza natural del país. En cuanto al lema, una broma sarcástica pregona que, dado que los gobernantes brasileños nunca han logrado imponer orden, será imposible que el país logre riquezas, “por lo que un slogan más apropiado y realista sería ‘desorden y atraso’”.<sup>2</sup>

Desde la década de 1980, las autoridades brasileñas se han acercado gradualmente a Sudamérica en un intento por promover *orden* en la región para evitar amenazas al *progreso* de Brasil. Pareciera que la interpretación coloquial del lema brasileño influyese en el regionalismo del país, pues se calcula que, si no se logra promover el orden regional, el desarrollo brasileño se pone en juego. Esta aproximación recibió mayor atención a partir de las administraciones de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), pues consideraban que, ante un contexto de interdependencia económica, fuerte interacción política

---

<sup>1</sup> Véase la descripción oficial del significado del lábaro brasileño en la página de las Fuerzas Armadas de Brasil, en la sección Símbolos Nacionales, Bandera Nacional.  
<http://www.exercito.gov.br/web/guest/bandeira-nacional>

<sup>2</sup> Larry Rohter, *Brazil on the Rise. The Story of A Country Transformed*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2012, p. 3.

y amenazas no estatales, Brasil no podía continuar siendo un país distante de sus vecinos. La estabilidad y crecimiento económico brasileño, que le ganaron al país el título de “potencia emergente” en 2001, aunado a los reflectores internacionales que seguían al presidente Lula durante sus ocho años como presidente, fueron el telón de fondo en el cual se empezó a hablar del país como potencia emergente y a forjar la ilusión de su liderazgo en América del Sur.

El propósito de esta tesis ha sido analizar si Brasil es un líder en América del Sur, para lo cual pretendí entender el proceso de definición del *alcance* y *ámbitos* de su política regional,<sup>3</sup> enfocándome en las administraciones de los presidentes Cardoso y da Silva. Después de estudiar el actuar brasileño en Sudamérica (alcance), en los ámbitos económico, político y de seguridad, concluyo que Brasil no es un líder regional en cuanto no logra promover objetivos compartidos con los países sudamericanos, no los moviliza hacia una meta en común y tampoco logra su aquiescencia más que en situaciones aisladas.<sup>4</sup>

Los capítulos de esta tesis reflejan una división metodológica entre el alcance y tres ámbitos de acción. Esta herramienta de análisis, sin embargo, es artificial en cuanto economía, política y seguridad van entrelazadas, por lo que Brasil debe tener en cuenta el contexto sudamericano en general al momento de diseñar su política hacia la región. En esta sección, en un esfuerzo por asir en conjunto el actuar brasileño, presento las conclusiones con una única división, la cronológica entre las presidencias de Cardoso y da Silva.

El presidente Itamar Franco (diciembre de 1992- diciembre de 1994) fue el primer mandatario brasileño en proponer a América del Sur como región de acción para Brasil, en contraposición con América Latina. Cardoso retomó el proyecto de su antecesor, pues consideraba que la región podría fungir como escudo o plataforma ante un escenario de

---

<sup>3</sup> Las palabras alcance y ámbito son las traducción que uso para *scope* y *domain* [Joseph S. Nye, Jr., *The Powers to Lead*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. 10].

<sup>4</sup> Elementos que, de acuerdo a Joseph S. Nye, definen a un líder [*Ibid.*, pp. 18 y 19].

liberalización económica y formación de bloques económicos regionales. Pero, dado que los esfuerzos del presidente se centraron en la estabilización del país, los recursos destinados a la región se administraban escogiendo con sumo cuidado en qué ámbitos actuar.

En Planalto se calculó que, debido a las crecientes interconexiones regionales, las crisis en los vecinos tendrían repercusiones negativas en intereses brasileños. En consecuencia, Brasil empezó a actuar como mediador en ciertas crisis regionales —en el conflicto entre Ecuador y Perú, en el golpe de estado paraguayo en 1996 y participó en la solución del conflicto interno venezolano en 2002. Sin embargo, Cardoso se negó a participar en las negociaciones del conflicto colombiano, pues argumentaba que Brasil no tenía los recursos suficientes, ni diplomáticos, económicos o militares para contribuir a una solución eficaz.

El principal foro de acción brasileño durante estos años fue el Mercado Común del Sur, que sirvió para movilizar a los países del Cono Sur alrededor de objetivos compartidos. El Mercado fungió como defensa brasileña frente al proyecto estadounidense de un Área de Libre Comercio hemisférica, ayudó a proteger la democracia paraguaya en 1996, generó consenso alrededor de la defensa de la democracia (Protocolo de Ushuaia, 1998) y disminuyó la desconfianza en términos de seguridad entre los vecinos. Así, Brasil tuvo un medio para controlar la agenda conosureña evitando que ciertos temas se trataran en el Mercado, como el debate sobre profundizar la unión o liberalizar más los flujos comerciales.

Los problemas económicos hacia finales de la década de 1990 redujeron las intenciones brasileñas en la región de una integración económica y comercial a sólo la interconexión física. Además, si bien los países sudamericanos compartían las mismas preocupaciones que Brasil (estabilizar la economía, recuperar el crecimiento, evitar crisis políticas), las propuestas para encarar tales situaciones divergían cada vez más. Cardoso inició un proceso por el cual se sustituía el énfasis económico de su política regional por uno político, comenzando una serie

de reuniones anuales entre los Presidentes y Jefes de Estado sudamericanos, proceso que profundizó Lula al promover una institución regional que cobijase dichos esfuerzos.

Durante el primer mandato da Silva, Brasil implementó una política que abiertamente buscaba aumentar la importancia brasileña en la región. Lula intentó aprovechar el ascenso de presidentes de izquierda en varios de sus vecinos, pues consideraba que tal situación propiciaría la búsqueda de metas compartidas. Sin embargo, el contexto regional se dividió todavía más, tanto en posiciones políticas como en decisiones económicas. Lula se enfrentó a las críticas y suspicacias de sus vecinos —quienes no confiaban en Brasil y no compartían sus prioridades y líneas de acción en la región— e internas —se acusaba al presidente de utilizar los recursos en su vecindario en lugar de emplearlos para resolver problemas internos o para favorecer relaciones con países más redituables. Como resultado, hacia la segunda administración de da Silva Brasil redujo su activismo para evitar que las críticas aumentasen.

La principal propuesta del presidente petista fue la Unión de Naciones Sudamericanas, que propicia el diálogo regional en diferentes ámbitos: se adoptó la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana, se creó el Consejo de Defensa Sudamericano y el Energético, complementos de los foros de diálogo político. A pesar de los recursos que Lula invirtió en Unasur, la institución enfrentó cierta reticencia regional. En consecuencia, si bien se aprobó el Tratado Constitutivo en 2008, Lula da Silva ya no era el presidente brasileño cuando Unasur cobró vida jurídica el 11 de marzo de 2011, fecha en que el Tratado entró en vigencia. La promoción de Unasur coincide con una nueva etapa de estancamiento del Mercosur; pareciera que, ante la crisis mercosurina, Brasil prefirió promover un nuevo organismo que abarcase a toda América del Sur. Sin embargo, hasta el 2010 al menos, Unasur no se había convertido en la plataforma para que Brasil ganase mayor protagonismo regional e internacional.

Al terminar de ver la imagen del liderazgo brasileño en América del Sur emerge una fotografía de un país con vaivenes de liderazgo, que presenta una brecha entre su retórica de protagonismo regional y sus políticas de bajo perfil y aversión al riesgo. El regionalismo que implementaron Cardoso y Lula tiene por objetivo presentar al país como representante sudamericano en foros internacionales, promover desarrollo interno al evitar amenazas en la región, aumentar la certidumbre frente a los acontecimientos regionales, y expandir el rango de autonomía brasileña en negociaciones internacionales, por lo que evita el surgimiento de organizaciones regionales que puedan reducir su margen de maniobra.

A pesar del interés brasileño en la región desde la administración de Cardoso, y del mayor énfasis durante la de da Silva, los países sudamericanos siguen desconfiando de las propuestas regionales de su vecino. El giro de Brasil hacia América del Sur, más que recibirse con los brazos abiertos, pareciera haber aumentado la reticencia sudamericana, lo que se puede observar en las dificultades de Brasil para concretar sus iniciativas, incluso una vez que los países sudamericanos las aceptan, éstos se preguntan hasta qué punto deben involucrarse en ellas. Asimismo, la creciente legitimidad del presidente venezolano Hugo Chávez como líder regional para algunos países andinos y cono sureños cuestionó el supuesto liderazgo brasileño.

En las dos presidencias se presentaron éxitos modestos debido a los recursos moderados que se destinaron. Brasil, cuando se lo propuso, ejerció liderazgo regional al sentar las bases de mecanismos regionales como Mercosur y Unasur, movilizar los esfuerzos de ciertos países en la región en contra de propuestas desfavorables para Brasil (como el ALCA), mediar en crisis en América del Sur, y entablar el diálogo sobre la necesidad de la interconexión física del subcontinente, la cooperación en defensa y, en menor medida, energética. El tono principal de esta imagen, sin embargo, es un esfuerzo brasileño por reaccionar ante factores, tanto internos como externos, más que diseñar y proponer un plan de acción regional. Tal es el

caso de las propuestas brasileñas de mecanismos regionales, pues diseña estructuras con aquiescencia regional (marcos regulatorios y normativos), pero generalmente evita asumir los costos al momento de definir las prioridades o poner en acción los diseños institucionales.

En las últimas décadas América del Sur experimentó un proceso de distribución del poder económico regional, donde Brasil parece ser el líder sudamericano debido a sus recursos de poder.<sup>5</sup> Sin embargo, después de analizar la política brasileña hacia la región, se debe matizar dicha afirmación. El andamiaje institucional y comercial que Brasil busca diseñar en América del Sur ha hecho poco para aumentar su capacidad de ejercer influencia sobre los países sudamericanos. Además, Brasil ha logrado evadir las presiones de sus vecinos por modificar algunos de sus proyectos regionales, en especial cuando lo urgen a profundizar mecanismos regionales, por lo que tiene que invertir una fuerte cantidad de tiempo y recursos para convencer a sus vecinos de participar en las instituciones regionales que propone. Así, por ejemplo, las dificultades que enfrentan Mercosur y Unasur podrían interpretarse como un fracaso brasileño, en cuanto no logran consolidarse como los foros de toma de decisiones por medio de los cuales Brasil pueda ejercer liderazgo regional.

Sin embargo, desde mi punto de vista, Brasil ha diversificado los tableros regionales para aumentar su margen de maniobra, pues busca un abanico mayor de opciones para desahogar los problemas sudamericanos. Además, el hecho de que los mecanismos no se consoliden completamente le permite a Brasil evadir los costos del liderazgo; por ejemplo, no se ve obligado a cumplir con cláusulas vinculantes, más que la democrática. De este modo, Brasil tiene la opción de decidir en qué mecanismo actúa y hasta qué punto se involucra en los mismos.

---

<sup>5</sup> Véase entrevista con el Primer Secretario Héctor Ortega Nieto, miembro del Servicio Exterior Mexicano, 28 de febrero de 2013, (la transcripción puede encontrarse en los Anexos) quien da cuenta de cómo en varios sectores, incluido el académico, se promueve esta idea.

Al comparar los estilos que usaban Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva para anunciar sus proyectos regionales, pareciera que, cuando Brasil actúa con cautela y procura que sus iniciativas no acaparen los reflectores en demasía, como sucedió con Cardoso, sus propuestas, aunque sean limitadas, se concretan más fácilmente y obtienen mayor aprobación por parte de sus vecinos. En cambio, cuando las iniciativas brasileñas se presentan como una muestra del liderazgo del país, alertan a los demás países y los ponen en guardia, incluso frente a proyectos que toman en cuenta preocupaciones compartidas, pues este tipo de retórica toca puntos sensibles en los cálculos sudamericanos frente a Brasil.

Finalmente, considero que esta tesis puede servir como base para estudios posteriores. Se podría analizar la política regional de Dilma Rousseff, sucesora de Lula, para dilucidar si hay un actuar partidista en cuanto proviene del Partido de los Trabajadores, o si el entusiasmo se debió al presidente en turno. Además, opino que entender la política regional brasileña es un prerrequisito para examinar sus pretensiones de liderazgo internacional, por lo que este escrito podría fundamentar investigaciones sobre el actuar brasileño en regímenes internacionales, su participación en operaciones para el mantenimiento de la paz o su involucramiento en África y Medio Oriente. Por último, a pesar de los límites del mecanismo de análisis, se podría usar el mismo método para estudiar las políticas regionales de otras potencias emergentes.

## CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de la tesis he evitado el debate teórico sobre las potencias medias, en especial por la dificultad para definir el término.<sup>6</sup> A pesar de la discusión, pareciera existir consenso entre académicos sobre la preferencia de estos países por la concertación sobre el enfrentamiento, por lo que recurren a la “diplomacia de grupo o de concierto [...] con el legítimo interés de participar en la definición de las nuevas reglas y normas internacionales”.<sup>7</sup> Por lo tanto, las potencias medias ejercen cierto liderazgo en las negociaciones multilaterales al buscar objetivos compartidos con otros países, movilizarlos y lograr su aquiescencia.

Es bastante común pensar que una potencia emergente será también una potencia regional, y que su estatus como líder regional será un elemento importante para mejorar su estatus internacional; sin embargo, en la práctica es poco común encontrar a un país que cumpla con ambos objetivos, ser potencia emergente y líder regional.<sup>8</sup> Esta idea generó las preguntas necesarias para guiar mi tesis; no obstante, si bien durante mi investigación busqué responder si Brasil era un líder en América del Sur, en este último apartado me gustaría atender una reflexión final: ¿por qué querría serlo?

Pensar que el liderazgo internacional y regional van de la mano es una visión incorrecta, pues en algunas ocasiones los líderes del sistema internacional logran este estatus “precisamente porque evitan quedar atrapados en sus regiones, pero establecen los términos de

---

<sup>6</sup> Aspecto que Andrew Hurrell atribuye a la dificultad para establecer los atributos que una potencia media debería tener y la lista de países a incluirse bajo esta categoría [Andrew Hurrell, “Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions”, en *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Cuaderno de Trabajo núm. 244, marzo de 2000, p. 2]. Para propósitos de este ensayo, he optado por la definición de potencia media esbozada por Robert O. Keohane en la Radiografía básica de la política exterior de Brasil, en el primer capítulo.

<sup>7</sup> G. Isaac Morales y María Celia Toro, “Capacidades y opciones estratégicas de las potencias emergentes en el siglo XXI”, en G. Isaac Morales y María Celia Toro (coords.), *Política Exterior*, núm. 94 (*El sistema internacional y las potencias emergentes*), febrero 2012, p. 11.

<sup>8</sup> Véase Andrew Hurrell, “Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Rising Institutional Order?” en Alan S. Alexandroff y Andrew F. Cooper (eds.), *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2010.

sus compromisos e involucramiento”.<sup>9</sup> En este sentido, Brasil ha buscado definir cuál será su involucramiento en la región: el liderazgo selectivo le permite usar a la región pragmáticamente para sus intereses, mientras que el liderazgo de omisión le ayuda a ejercer control sobre la agenda regional al evitar que ciertos temas se discutan. Además, ni los países sudamericanos ni los propios brasileños se entusiasman frente a las pretensiones de liderazgo de Brasil, esfuerzo que en sí mismo tiene altos costos, por lo que requeriría una fuerte inversión de recursos, tanto de poder como diplomáticos, para lograr la aquiescencia de sus vecinos.

En los últimos años ha resurgido el debate en torno a las “potencias medias” —discusión que se renueva cada vez que algún nuevo país “emerge”—, en el cual, si bien no se presta la atención suficiente al regionalismo de las mismas, se sostiene que estos países tienen un fuerte respaldo económico regional que les permite promover sus aspiraciones internacionales.<sup>10</sup> Sin embargo, incluso en el ámbito económico es necesario tener ciertas reservas frente al supuesto vínculo entre las aspiraciones internacionales de los Estados y su éxito como potencias regionales.<sup>11</sup>

La estabilización económica brasileña durante la década de 1990, y su crecimiento durante la década de 2000, dependieron sobre todo de las reformas internas y de las tendencias comerciales internacionales, como el auge de China, más que de la arquitectura económica regional —aunque ciertamente el aumento del comercio regional favoreció el ritmo de crecimiento que Brasil tenía. Entonces, aunque a Brasil, catalogado como potencia emergente, se le describe como potencia regional, no hay un vínculo necesario entre ambas categorías. En

---

<sup>9</sup> Andrew Hurrell ejemplifica su aseveración con los casos específicos de Estados Unidos y Gran Bretaña [*Ibid.*, p. 142].

<sup>10</sup> Robert Kappel, *On the Economics of Regional Powers: Comparing China, India, Brazil, and South Africa*, GIGA, cuaderno de trabajo núm. 145, Hamburgo, septiembre de 2010, p. 25.

<sup>11</sup> Recomendación de Andrew Hurrell en “Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective”, en Daniel Flemes (ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Londres, Ashgate, 2010, p. 23.

este sentido, y generalizando las conclusiones a otros países, “las potencias emergentes (económicas) tendrían el mismo estatus, incluso sin contar con su región”.<sup>12</sup>

Para el Primer Secretario Héctor Ortega Nieto, una potencia media y un poder emergente pueden buscar ser líderes en tres escenarios diferentes: a) en el regional, como algunos medios y académicos arguyen que Brasil busca en América del Sur, b) en el regional pero en ciertos temas, como Cardoso intentó serlo al agrupar a los países que se oponían al ALCA, o c) en determinados temas pero no forzosamente de la mano de la región, como el caso de Brasil en las operaciones de mantenimiento de la paz fuera de América del Sur.<sup>13</sup>

Ortega Nieto aclara que muchas veces este tipo de países preferirá limitar su actuar regional a determinados nichos, como el caso brasileño, o buscará ejercer su liderazgo fuera de su región inmediata, donde sus políticas pueden enfrentarse a menor reticencia que con sus vecinos. Señala que el actuar de un poder emergente fuera de su región puede ganarle mayores remuneraciones, especialmente en cuanto a prestigio o apoyo a candidaturas internacionales,<sup>14</sup> como sucedió recientemente en las rondas para elegir al nuevo director de la Organización Mundial del Comercio, donde Brasil obtuvo el apoyo mayoritario de países de África, región donde ha desplegado una consistente estrategia de cooperación.

La participación regional brasileña no tiene muchas retribuciones para sus ambiciones, contrario a la idea de que América del Sur puede funcionar como plataforma para sus aspiraciones internacionales. No obstante los recursos tanto económicos como diplomáticos que los brasileños invierten en América del Sur, en especial durante la administración de Lula, sus esfuerzos parecen no reeditarles a la altura de lo esperado; por ejemplo, no recibe el apoyo de sus vecinos a sus candidaturas internacionales, como se explicó en la introducción.

---

<sup>12</sup> Christian Wagner, “Las potencias emergentes en la arquitectura regional”, en G. Isaac Morales y María Celia Toro (coords.), op. cit., p. 136.

<sup>13</sup> Entrevista con el Primer Secretario Héctor Ortega Nieto.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Así, el ámbito regional parece “ser más una maldición”, pues generalmente la política regional brasileña no es retribuida por los países sudamericanos con sustento o aquiescencia a sus políticas regionales o apoyo a sus ambiciones internacionales.<sup>15</sup> Este aspecto lo comparten, en cierta medida, India y Sudáfrica, quienes se enfrentan a la oposición de sus vecinos frente a sus pretensiones en foros multilaterales: los principales opositores a las candidaturas brasileñas son Venezuela y Argentina, mientras que a las candidaturas de India es Pakistán y a las de Sudáfrica es Nigeria.<sup>16</sup>

A pesar de los pocos beneficios que Brasil pudiese obtener de una mayor relación con sus vecinos, el país ya no puede desentenderse de América del Sur como hiciese anteriormente, pues en una etapa de creciente interdependencia económica y política y de amenazas no estatales a la seguridad, mantener buena relación con la región se ha vuelto importante e imperante.<sup>17</sup> Para los vecinos, la participación brasileña en la dinámica regional se vuelve igual de necesaria para hacer frente a retos transnacionales y económicos, sin que ello implique apoyar a Brasil irrestrictamente en el ámbito internacional.

La discreción brasileña en Sudamérica le permite estar al tanto de las dinámicas regionales, participar en los procesos que cree convenientes y mantenerse al margen de aquellos en los que sus aportaciones serían mínimas y los costos del fracaso altos. Pareciera que los gobiernos brasileños prestan detenida atención a la aseveración de Andrew Hurrell sobre la relación entre un actor global y su región: “involucrarte en demasía y estar inevitablemente atrapado en una región puede ser una fuente de debilidad en lugar de fortaleza”.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Christian Wagner, *op. cit.*, p. 137

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>17</sup> Entrevista con el Primer Secretario Héctor Ortega Nieto.

<sup>18</sup> Andrew Hurrell, “Regional Powers and the Global...”, p. 21.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS Y ARTÍCULOS

- “Perspectivas sobre la nueva izquierda en América Latina: entrevista con Peter H. Smith”, *Ágora*, 7 (2009), pp. 47-52.
- ADAM, Isacson y Joy OLSON, *Sólo los hechos: un recorrido rápido de la ayuda de los EEUU en materia de defensa y seguridad para América Latina y el Caribe*, Center for International Policy, 1999.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon, “Economía política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconsequente”, *Plenarium*, 2 (2005), pp. 84-93.
- \_\_\_\_\_, “Brazil: From Dependency to Globalization”, en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin America and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Rowman & Littlefield, 2003.
- \_\_\_\_\_, “O Regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas”, *Política Externa*, 3 (2009-2010), pp. 15-32.
- ALMEYDA TORRES, Gonzalo, *¿Liderazgos en competencia en América Latina? Estrategias regionales de política exterior de Brasil, Venezuela y México (2000-2010)*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Ciudad de México, El Colegio de México, enero de 2012.
- AMORIM, Celso, *O Mercado Comum do Sul e o contexto hemisférico*, Serie Política Internacional, cuaderno de trabajo número 4, São Paulo, Universidad de Sao Paulo, junio de 1991.
- ARQUIMIMO DE CARVALHO, Leonardo, “Conselho de Defesa Sul-americano”, en Leonardo Arquimimo de Carvalho, Cristián Garay y Juan Cayón (orgs.), *Segurança e defesa na América Latina*, Curitiba, Juruá, 2009.
- ARSON, Cynthia J. et al. (compiladores), *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.
- Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: 2008*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2008.
- AVRITZER, Leonardo, “La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina”, en Cynthia J. Arson et al. (compiladores), *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.
- AXELROD, Robert y Robert O. KEOHANE, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, 1 (1985), pp. 226-254.
- BARBOSA GUERRA, Wilson, vicealmirante, director del Departamento de Política y Estrategia, Ministerio de Defensa de Brasil, “Challenges to Regional Security in South America”, en *After the U.S. Presidential Election: the Future of Hemispheric and International Security*, V Conferencia internacional en el Fuerte de Copacabana, “International Security: a European-South American Dialogue”, Río de Janeiro, 20 y 21 de noviembre de 2008.
- BARBOSA, Rubens, “A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul”, *Interesse Nacional*, 2 (2008), pp. 11-21.

- \_\_\_\_\_, “Área de Livre Comercio da América do Sul: conformação de um novo espaço econômico”, *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 18 (1996).
- BATISTA MORENO, Jr., Nilton José, “A participação do Brasil no processo de paz Equador-Peru”, en Sérgio Luiz Cruz Aguilar (org.), *Brasil em Missões de Paz*, São Paulo, Usina do Livro, 2005.
- BENÍTEZ-MANAUT, Raúl, *Mexico and the New Challenge of Hemispheric Security*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2004.
- BITAR, Sergio, “Economics and Security: Contradictions in U.S.-Latin American Relations”, en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s, Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh, University Press, 1986.
- BITENCOURT, Luis, “The USA of Obama and Latin America from a view point of Hemispheric Security”, en *After the U.S. Presidential Election: the Future of Hemispheric and International Security*, V Conferencia internacional en el Fuerte de Copacabana, “International Security: a European-South American Dialogue”, Río de Janeiro, 20 y 21 de noviembre de 2008.
- BOLÍVAR, Simón, *Obras completas*, compilación y notas de Vicente Lecuna, La Habana, Lex, 1947.
- BONILLA, Adrián y Marco CEPIK, “Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates”, en Marco Cepik y Socorro Ramírez (eds.), *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2004.
- BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.
- BURGES, Sean W., “Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez”, *Third World Quarterly*, 7 (2007), p. 1343-1358.
- BUZAN, Barry y Ole WÆVER, *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Cambridge, University Press, 2003.
- CABALLEROS SANTOS, Sergio, “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2011), pp. 158-172.
- CALDEIRA, Teresa P. R., *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, Capítulo 7, Berkeley, University of California Press, 2000.
- CALDERÓN, Álvaro *et. al.*, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2010*, CEPAL, Cuaderno de Trabajo, 2011.
- CALLONI, Stella, *Operación Condor, pacto criminal*, Buenos Aires, *La Jornada*, 1999.
- CAMARGOS MOREIRA, Heloíza, “O comercio na América do Sul e oportunidades para o Brasil”, *Revista CEPAL*, septiembre de 2007, pp. i-44.
- CANNABRAVA, Iván, “O processo de paz Equador-Peru; 1995-1998”, en Raúl Luis Mendes Silva (coord.), *Missões de Paz: a diplomacia brasileira nos conflitos internacionais*, Río de Janeiro, Multimídia, 2003.
- CARDOSO, Fernando Henrique y Robert P. TOLEDO, *O Presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu Toledo*, São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

- CEPIK, Marco, “A política externa de Lula: desafios do primeiro ano e a questão colombiana”, *International Crisis Group*, 2002.
- \_\_\_\_\_, “Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural”, *Observatório Político Sul-Americano*, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura no. 9, agosto de 2005.
- \_\_\_\_\_, *Segurança internacional, práticas, tendências e conceitos*, São Paulo, Editora Hucitec, 2010.
- CISNEROS LAVALLER, Alberto, “Contexto industrial energético en dos naciones: las políticas petroleras de Brasil y Venezuela”, en Carlos Mendoza Potellá *et al.*, *La matriz energética suramericana: el rol de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2007.
- COSTA VAZ, Alcides, “Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA”, en Alcides Costa Vaz, *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasília, Equipe Editorial, 2006.
- \_\_\_\_\_, “La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación”, en Marco Cepik y Socorro Ramírez (eds.), *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionais, 2002.
- CRANDALL, Russell C., *The United States and Latin America after the Cold War*, Cambridge, University Press, 2008.
- D’ARAÚJO, María Celina, *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2010.
- DA GAMA, Alfredo y Abreu VALLADÃO, “A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força”, en Clóvis Brigagão y Domício Proença, Jr. (orgs.), *Paz e Terrorismo: textos do seminário ‘Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas’*, São Paulo, Editora Hucitec, 2004.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro y Sandra POLÓNIA RIOS, “Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 17, julio de 2011, pp. 2-23.
- DAHL, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- DALLARI, Pedro, “Política Exterior: Brasil y América del Sur,” *Política Exterior, integración regional e infraestructuras*, III Conferencia Internacional de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 23 de noviembre de 2012.
- DAMATTA, Roberto A., “For an Anthropology of the Brazilian Tradition or ‘A Virtude está no Meio’”, en David J. Hess y Roberto A. DaMatta (eds.), *The Brazilian Puzzle, Culture and Borderlands of the Western World*, Nueva York, Columbia University Press, 1995.
- DANESE, Sérgio, *Diplomacia presidencial, história e crítica*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto, “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula”, *Revista de Sociologia e Política*, número 20, junio de 2003, pp. 87-102.

- \_\_\_\_\_, “Lula’s Foreign Policy: Regional and Global Strategies”, en Joseph L. Love y Werner Baer (eds.), *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2009.
- \_\_\_\_\_, “Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2010), pp. 160-177.
- \_\_\_\_\_, “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (2004), pp. 1-24.
- \_\_\_\_\_, *Políticas de Integração Regional no Governo Lula*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, documento de trabajo número 11, 2005.
- DE ANDRADE PINTO, Paulo Cordeiro, “O Papel dos Organismos Regionais: OEA? Grupo do Rio, Mercosul e Comunidade Andina”, en Clóvis Brigagão y Domício Proença, Jr. (orgs.), *Paz e Terrorismo: textos do seminário ‘Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas’*, São Paulo, Editora Hucitec, 2004.
- DE ARAÚJO, Jr., José Tavares, “Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA”, *Política Externa*, 3 (2009-2010).
- DE CONTI PAGLIARI, Graciela, *O Brasil e a segurança na América do Sul*, Curitiba, Juará, 2009.
- DE SOUZA, Amaury, *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*, Brasília, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.
- \_\_\_\_\_, Senior Partner, MCM Consultores Associados, Rio de Janeiro, en Panel III, “Brazil’s Changing Relations within South America”, *New Directions in Brazilian Foreign Relations*, Brazilian Institute of the Woodrow Wilson International Center for Scholars y Brookings Institution, Washington, D.C., 28 de septiembre de 2007.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., “Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era”, en Jorge I. Domínguez (ed.), *International Security and Democracy, Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University Press, 1998.
- EPSTEYN, Juan Claudio, “Brasil, el escenario regional como complemento del escenario global”, en Pablo Trucco y Diana Tussie (coords.), *Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires, Teseo-FLACSO, 2010.
- FISHMAN, Andrew y Max MANWARING (coomp.), “Brazil’s Security Strategy and Defense Doctrine”, en *Colloquium Brief*, U.S. Army War College-The George Washington University-Strategic Studies Institute, 20 de octubre de 2010.
- FLORENCIO, Sérgio y Ernesto ARAUJO, *Mercosul Hoje*, São Paulo, Alfa Omega, 1996.
- FLORES, Mario César, “Segurança internacional na América do Sul (e o Brasil nela)”, *Política Externa*, 3 (2009 – 2010), pp. 61-72.
- \_\_\_\_\_, *Defesa nacional na ordem do século XXI*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.
- FREITAS COUTO, Leandro, *O horizonte regional do Brasil, Integração e Construção da América do Sul*, Curitiba, Juruá Editora, 2009.
- GARCIA, Marco Aurélio, “A opção Sul-Americana”, *Interesse Nacional*, 2 (2008), pp. 22-28.

- GARDINI, Gian Luca, "Who invented Mercosur?", *Diplomacy and Statecraft*, v. 18, 2007, pp. 805-830.
- GIRAULT, Christian, "Del TLCAN al Área de Libre Comercio de las Américas: perspectivas geopolíticas de la integración", *Foro Internacional*, 1 (2004), pp. 103-125.
- GOMES SARAIVA, Miriam, "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2007), pp. 42-59.
- \_\_\_\_\_, "Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice", en Gian Luca Gardini y Peter Lambert, *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011.
- \_\_\_\_\_ y José BRICEÑO RUIZ, "Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela", *Foro Internacional*, 1 (2010), pp. 35-62.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe, Jorge A. 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*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, septiembre de 2011, en:  
<http://mexicoyelmundo.cide.edu/2010/ReporteLasAmericasyelMundo2010.pdf>
- GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo, "Las dos etapas de la política exterior de Chávez", *Nueva Sociedad*, núm. 205, 2006, pp. 159-171.
- GRATIUS, Susanne (ed.), *Mercosur y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Madrid, Iberoamericana, 2008.
- GUDYNAS, Eduardo, "La diplomacia de la energía y el cruce de caminos en la integración suramericana", *Programa de las Américas, Observatorio Hemisférico*, Washington D.C., Center for International Policy, 20 de junio de 2007.
- GUEDES DA COSTA, Thomaz, "Brazil's SIVAM: As It Monitors the Amazon, Will It Fulfill Its Human Security Problem?", *ECSP Report*, 7 (2002), pp. 47-58.
- GUIMARÃES, Samuel P., *A ALCA e o fim do Mercosul*, versión preliminar, diciembre de 1998.
- HECHT, Susann y Alexander COCKBURN, *The Fate of the Forest. Developers, Destroyers, and Defenders of the Amazon*, Chicago, University Press, 1990.
- HERZ, Mônica, "Brazil, Andean Security, and U.S. Regional Security Policy", en Brian Loveman, *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2006.
- HIRST, Mônica, "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil", *Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, septiembre-octubre de 2006, pp. 131-140.
- \_\_\_\_\_, "Security Policies, Democratization, and Regional Integration in the Southern Cone", en Jorge I. Domínguez (ed.), *International Security and Democracy, Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_, "Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos", *Política Externa*, 3 (2007 – 2008), pp. 49-63.
- \_\_\_\_\_, *The United States and Brazil, a long road of unmet expectations*, Nueva York, Routledge, 2005.

- HUNTER, Wendy, *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.
- HUNTINGTON, Samuel P., "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics*, 3 (1973), pp. 333-368.
- \_\_\_\_\_, *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- HURRELL, Andrew, "An Emerging Security Community in South America?", en Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_, "Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Rising Institutional Order?", en Alan S. Alexandroff y Andrew F. Cooper (eds.), *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010.
- \_\_\_\_\_, "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?", *International Affairs*, 1 (2006), pp. 1-19.
- \_\_\_\_\_, "Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective", en Daniel Flemes (ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Londres, Ashgate, 2010.
- \_\_\_\_\_, "Security in Latin America", *International Affairs*, 3 (1998), pp. 529-546.
- \_\_\_\_\_, "Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions", en *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Cuaderno de Trabajo núm. 244, marzo de 2000.
- \_\_\_\_\_, "Teoría de regímenes internacionales: una visión europea", *Foro Internacional*, 5 (1992), pp. 644-666.
- \_\_\_\_\_, y Ngaire WOODS, "Globalization and Inequality", *Millennium*, 3 (1995), pp. 447-470.
- JOBIM, Nelso, "A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa", *Interesse Nacional*, 29 de julio de 2008, pp. 1-6.
- KAPPEL, Robert, *On the Economics of Regional Powers: Comparing China, India, Brazil, and South Africa*, GIGA, cuaderno de trabajo núm. 145, Hamburgo, septiembre de 2010.
- KEOHANE, Robert O., "Liliputians's Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, 2 (1969), p. 291-310.
- \_\_\_\_\_, y Joseph S. NYE, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown & Company, 1977.
- KISSINGER, Henry, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, Nueva York, Simon and Schuster, 2001.
- \_\_\_\_\_, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, primera edición en inglés de 1994.
- KRASNER, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, 2 (1982), pp. 185-205.
- LAFER, Celso, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro*, São Paulo, Perspectivas, 2001.

- LINZ, Juan J. y Alfred STEPAN, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- LOURENÇO, José Seixas, “Amazonia: Past Progress and Future Prospects”, en Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *Brazil: A Century of Change*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2009.
- MALAMUD, Andrés, “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”, en Estevão C. de Rezende Martins y Miriam Gomes Saraiva (eds), *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*, Brasília, Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- \_\_\_\_\_, “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, 1 (2005), p. 138-164.
- MANI, Kristina, “Presupuestos de defensa: cómo analizar la economía política de la seguridad”, en Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2012*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2012.
- MARES, David, “Defensa y Seguridad en el Hemisferio Occidental”, en Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2012*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, Nueva York, Columbia University Press, 2001.
- MATINS FILHO, João Roberto, “As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia”, en Celso Castro (org.), *Amazônia e defesa nacional*, Río de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas, 2006.
- MCSHERRY, J. Patrice, *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America*, Boulder, Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- MEARSHEIMER, John, “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, 3 (1994-1995), pp. 5-49.
- MENDES PEREIRA, João, *A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional de América do Sul como instrumento da política brasileira para a integração de América do Sul*, tesis presentada en el XLVIII Curso de Altos Estudios del Instituto Rio Branco, 2002.
- MERKE, Federico, “South America and the hemispheric security agenda: the challenge of asymmetries”, en *After the US presidential election: the future of hemispheric and international security*, V International Conference of Forte de Copacabana- International Security: a European-South American Dialogue, Río de Janeiro, 20 y 21 de noviembre de 2008.
- MEYER, Lorenzo y José Luis REYNA, *Los sistemas políticos de América Latina*, México, Siglo XXI, 2005, 4ª edición.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto, “O Brasil e a América do Sul”, en Henrique Altemani y Antônio Carlos Lessa (coords.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo, Editora Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- MORALES, G. Isaac y María Celia TORO, “Capacidades y opciones estratégicas de las potencias emergentes en el siglo XXI”, en G. Isaac Morales y María Celia Toro (coords.), *Revista*

- Mexicana de Política Exterior*, núm. 94 (*El sistema internacional y las potencias emergentes*), febrero 2012, pp. 7-20.
- MORALES CASTILLO, Rodrigo, “Evaluación de la *gran estrategia* brasileña”, en Guadalupe González González y Jorge A. Schiavon (coords.), *Revista mexicana de política exterior*, número 93 (*Opinión pública y política exterior en América Latina*), 2011, pp. 27-66.
- MOREIRA ALVES, María Helena, *State and Opposition in Military Brazil*, Austin, University of Texas Press, 1988.
- MOREIRA, Ángela, *Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa*, Buenos Aires, RESDAL, 2009.
- MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*, revisado por Kenneth W. Thompson y W. David Clinton, Nueva York, McGraw-Hill Companies, 2006, 7a edición.
- MURILLO, María Victoria, Virginia OLIVEROS y Milan VAISHNAW, “Electoral Revolution or Democratic Alternation?”, *Latin American Research Review*, 3 (2010), pp. 87-114.
- NYE, Jr., Joseph S., *The Future of Power*, Nueva York, PublicAffairs, 2011, pp. 8 y 9.
- \_\_\_\_\_, *The Powers to Lead*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- O’NEILL, Jim, *Building Better Global Economic, BRICs*, Nueva York, Goldman Sachs, Global Economic Paper, núm. 66, noviembre de 2001.
- OLIVEIRA, Amâncio, Janina ONUKI y João Paulo VEIGA, “Política externa e negociações comerciais”, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, no. 87, junio de 2006.
- PALACIOS, Guillermo, “Brasil y México: sus relaciones, 1822-1992”, en Antonio Ortiz Mena, Octavio Amorim Neto y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México, encuentros y desencuentros*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.
- PASTOR, Robert, “The Bush Administration and Latin America: The Pragmatic Style and the Regionalist Option”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 3 (1991), pp. 1-34.
- \_\_\_\_\_, “The United States and the Americas: Unfilled Promise at the Century’s Turn”, en Robert J. Lieber (ed.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2002.
- \_\_\_\_\_, “The United States, Divided by a Revolutionary Vision”, en Robert Pastor (ed.), *A Century’s Journey: How the Great Powers Shape the World*, Nueva York, Basic Books, 1999.
- PINTO SILVA, General Carlos Alberto, “Brasil: conjuntura atual, riscos e oportunidades”, *Defensenet*, 10 de diciembre de 2008.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, University Press, 1991.
- REIS DA SILVA, André Luiz, “Más allá del ALCA: el Mercosur y el desafío de la integración hemisférica”, *Foro Internacional*, 1 (2001), pp. 137-167.
- RIBEIRO, Fernando J., y Raquel CASADO LIMA, “Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas”, en *Informe Final*, Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), julio de 2008.
- ROHTER, Larry, *Brazil on the Rise. The Story of A Country Transformed*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2012.

- SÁNCHEZ, Ricardo J. y Georgina CIPOLETTA TOMASSIAN, *Infraestructura para la integración regional*, Santiago de Chile, ONU-CEPAL, 2011.
- SANTOS DA COSTA, Rogério, “O Mercosul e a integração da América do Sul”, en Marco Cepik (org.), *América do Sul, Economia e Política da Integração Regional*, Porto Alegre, Universidad Federal de Río Grande del Sur, 2008, p. 42.
- SAYIGH, Yezid, *Confronting the 1990's: Security in the Developing Countries*, Londres, Adelphi Paper Series, num. 251, 1990.
- SENNES, Ricardo y Amâncio JORGE, “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”, en María Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM, 2003.
- SERRA, José, *ALCA, O Mercosul e a abertura externa brasileira*, Brasília, Senado de Brasil, 1997.
- SERRANO, Mónica, “América Latina: la nueva agenda de seguridad”, *Foro Internacional*, 1 (1998), pp. 124-144.
- \_\_\_\_\_, “Orden público y seguridad nacional en América Latina”, *Foro Internacional*, 1 (1998), pp. 5-18.
- \_\_\_\_\_ y María Celia TORO, “From Drug Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (eds.), *Transnational Organized Crime and International Security*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2002.
- SINGER, Paul Israel, “El ‘milagro brasileño’: causas y consecuencias”, *El Trimestre Económico*, vol. 40, núm. 160(4), octubre-diciembre de 1973, pp. 753-819.
- SKIDMORE, Thomas E., *Brazil, Five Centuries of Change*, 2a ed., Nueva York, Oxford University Press, 2010.
- SMITH, Peter H., *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, 2ª edición, Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Talons of the Eagle, Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, 2a ed., Oxford, University Press, 1996.
- SMITH, Tony, *America's Mission, The U.S. and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton, University Press, 1994.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, “Na trilha de uma política externa afirmativa”, *Observatório da Cidadania*, 1 (2003), pp. 94-100.
- \_\_\_\_\_, “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (2005), pp. 1-36.
- \_\_\_\_\_ y Mônica HIRST, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, 1 (2006), pp. 21-40.
- SORJ, Bernardo y Sergio FAUSTO, “El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 12, julio de 2011.
- SPEKTOR, Matías, “El Regionalismo de Brasil”, *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo núm. 16, julio de 2011, pp. 1-17.
- \_\_\_\_\_, “Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1 (2010), pp. 25-44.
- \_\_\_\_\_, *Kissinger e o Brasil*, Río de Janeiro, Zahar, 2009.

- \_\_\_\_\_ y João Augusto DE CASTRO NEVES, “Obama and Brazil”, en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *Shifting the Balance, Obama and the Americas*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2011.
- STEIN, Arthur A., “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World”, *International Organization*, 2 (1982), pp. 299-324.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel, *Colombia, el Plan Colombia y la región andina: ¿implosión o concertación?*, Caracas, Nueva Sociedad, 2001.
- TRUCCO, Pablo y Diana **TUSSIE**, “Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur”, en Pablo Trucco y Diana Tussie (coords.), *Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires, Tesco-FLACSO, 2010.
- TURCOTTE, Sylvain F., traducción de Félix G. Mostajo, “La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias”, *Foro Internacional*, 4 (2008), p. 785-806.
- UBIRACI SENNES, Ricardo y Thais Narciso, “Brazil as an International Energy Player”, en Lael Brainard y Leonardo Martínez-Díaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2009.
- VALLADÃO, Alfredo G. A., “Uma política de segurança e defesa sul-americana”, *Política Externa*, 3 (2004-2005), pp. 55-65.
- VEGA, Gustavo, “El TLCAN, la relevancia de la fórmula Ojeda para entender su negociación y estructura”, 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.
- VILLAFANE G. SANTOS, Luís Cláudio, “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2005), pp. 185-204.
- WAGNER, Christian, “Las potencias emergentes en la arquitectura regional”, en G. Isaac Morales y María Celia Toro (coords.), *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94 (*El sistema internacional y las potencias emergentes*), febrero 2012, pp. 117-138.
- WEYLAND, Kurt, clase “New Regional Powers? Brazil and Mexico”, durante el curso *International Politics of Latin America*, Austin, University of Texas, 27 de abril de 2012.
- WHITEHEAD, Laurence, “Obama and the Americas: Old Hopes, New Risks”, en Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone y Laurence Whitehead (eds.), *Shifting the Balance, Obama and the Americas*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2011.
- WIARDA, Howard J. y Harvey F. Kline (eds.), *Latin America: Politics and Development*, 7a edición, Boulder, Westview Press, 2011.
- WINN, Peter, *Americas, The Changing Face of Latin America and the Caribbean*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- ZWEIG, Stefan, *Brasil, el país del futuro*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 17ª edición, 1959, 1ª edición de 1942.

## ENTREVISTAS, ARCHIVOS Y FUENTES OFICIALES

### *México*

Embajador Carlos de Icaza a Secretaría de Relaciones Exteriores, télex, Brasilia, 23 de mayo de 1984, Archivo Histórico Generado Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expediente III-7075-1 (primera parte).

Embajador Francisco Cuevas Cancino a Secretaría de Relaciones Exteriores, télex, Londres, 21 de mayo de 1984, Archivo Histórico Generado Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expediente III-7075-1 (primera parte).

Entrevista con el Primer Secretario Héctor Ortega Nieto, miembro del Servicio Exterior Mexicano, 28 de febrero de 2013.

### *Brasil*

CARDOSO, Fernando Henrique, *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª sessão legislativa ordinária da 50ª Legislatura*, Brasília, Presidencia de la República de Brasil, 1995.

Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, *Encontro com o Mercosul*, Brasília, Presidencia de la República de Brasil, 2005.

GARCÍA, Enrique, “The CAF and Brazil: a Commitment to Regional Integration”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, *South American Infrastructure Integration Works*, Brasilia, DIVULG, 2007.

MANTEGA, Guido, “South American Commercial Integration: the National Development Bank’s Role in Furthering Brazil’s Foreign Policy”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, *South American Infrastructure Integration Works*, Brasilia, DIVULG, 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores, *Brazilian Foreign Policy Handbook*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasilia, 2008.

Presidencia de la República de Brasil, *Brasil, 1994-2002: a era do Real*, Brasília, Secretaría de Estado de Comunicación del Gobierno, 2002.

SOARES DE LIMA, Maria Regina, “South America’s Place in Brazil’s Foreign Policy”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, *South American Infrastructure Integration Works*, Brasilia, DIVULG, 2007.

VARGAS GARCIA, Eugênio (org.), *Diplomacia brasileira e política externa*, Río de Janeiro, Contraponto, 2008.

### *Estados Unidos*

WILHELM, General Charles E., *Statement before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington, D.C., 23 de marzo de 2000.

“Overview of PetroAmerica”, cable diplomático de la Embajada de Estados Unidos de América en Caracas al Departamento de Estado, 30 de noviembre de 2005, referencia 05CARACAS3594, disponible en el sitio oficial de Wikileaks: <http://wikileaks.org/cable/2005/11/05CARACAS3594.html>.

#### ARTÍCULOS EN PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS

BALDWIN, Katherine, "Brazil Army Kills Colombia Rebels", *Reuters*, 6 de marzo de 2002.

BARBOSA, Rubens, "Viewpoint: Brazil's growing international presence", *BBC News, Latin America & the Caribbean*, 24 de mayo de 2010, en <http://www.bbc.co.uk/news/10146223>

CARDOSO, General Alberto, entrevistado por Reuters, en "Brazil Says Plan Colombia Biggest Security Risk", *CNN*, 29 de agosto de 2000, en <http://archives.cnn.com/2000/WORLD/americas/08/29/brazil.army.colombia.reut/>

DE ALMEIDA, Paulo Roberto, "Mercosul: uma avaliação retrospectiva e uma visão perspectiva", disponible en <http://www.pralmeida.org>

\_\_\_\_\_, "Sete teses impertinentes sobre o Mercosul", disponible em <http://www.pralmeida.org>

G. MANRIQUE, Luis Esteban, "Las 'fronteras calientes' de América Latina", *El análisis de Infolatam*, 20 de noviembre de 2012, en <http://www.infolatam.com/2012/11/20/las-%E2%80%9Cfronteras-calientes%E2%80%9D-de-america-latina/>

JAMES, Ian, "Venezuela, Ecuador sending troops to border with Colombia after rebel leader killed", *The Seattle Times*, 2 de marzo de 2008, en [http://seattletimes.com/html/nationworld/2004255911\\_webrebel02.html](http://seattletimes.com/html/nationworld/2004255911_webrebel02.html)

LÓPEZ, Jaime, "Chávez se reúne con Lula para tratar la creación de una 'OTAN' en Sudamérica", *El Mundo*, 27 de marzo de 2008, en <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/03/27/internacional/1206583077.html>

ROHTER, Larry, "Latest Battleground in Latin Drug War: Brazilian Amazon", *The New York Times*, 20 de octubre de 2000.

WEYLAND, Kurt, Arturo SARUKHÁN, Anne-Marie SLAUGHTER y Kevin P. GALLAGHER, *The Americas Quarterly*, primavera de 2011, en <http://www.americasquarterly.org/node/2441>.

#### RECURSOS ELECTRÓNICOS

"El tablero político se mueve en la región" organizado por el Grupo de Diarios de Américas: <http://e.eltiempo.com/media/produccion/mandatarios/index.htm>

"Negociaciones y Participaciones" del portal electrónico de la empresa Odebrecht: <http://www.odebrecht.com.br/es/negocios-y-participaciones/latinoamerica-y-angola>

"Presencia Global", en el apartado *Quiénes somos*, en el portal electrónico de la empresa brasileña Petrobras: <http://www.petrobras.com/es/quiene-somos/presencia-global/>

Banco Mundial, apartado estadístico en: <http://data.worldbank.org/indicator>

Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, BADECEL-CEPAL, apartado estadístico en: <http://websie.eclac.cl/badecel/index.html>

*Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2011 en la página oficial de la Organización de Estados Americanos:

[http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, apartado estadístico en: <http://www.eclac.org/estadisticas/> y <http://estadisticas.cepal.org>

*Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia* en la página oficial de la Unión de Naciones Sudamericanas:

[http://www.unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=292&Itemid=340](http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340)

Stockholm International Peace Research Institute, apartado estadístico en:

[www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex)

#### SITIOS EN INTERNET

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): [www.aladi.org](http://www.aladi.org)
- COMTRADE: <http://comtrade.un.org/>
- Presa Itaipú Binacional: [www.itaipu.gov.br](http://www.itaipu.gov.br)
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata: [www.fonplata.org](http://www.fonplata.org)
- Unión de Naciones Sudamericanas: [www.unasurcds.org](http://www.unasurcds.org)
- Petróleo Brasileiro S.A., Petrobrás: [www.petrobras.com](http://www.petrobras.com)
- Organización Odebrecht: [www.odebrecht.com/](http://www.odebrecht.com/)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: [www.itamaraty.gov.br/](http://www.itamaraty.gov.br/)
- Fuerzas Armadas Brasileñas: [www.exercito.gov.br/](http://www.exercito.gov.br/)

#### NOTICIAS EN PERIÓDICOS

- “Presidente eleito do México reclama não ter sido convidado para reunião”, *Folha de São Paulo*, 10 de agosto de 2000.
- “Cardoso pede ousadia sul-americana”, *Folha de São Paulo*, 1 de septiembre de 2000.
- “EUA impedem vendas de Embraer a Colômbia”, *O Globo*, 19 de noviembre de 2002.
- “Entrevista al Embajador Rubens Ricupero”, *O Estado de São Paulo*, 5 de junio de 2005.
- "Colombia forces kill key member of rebel group FARC", *International Herald Tribune*, 12 de junio de 2008.
- “Firma Estados Unidos nuevo acuerdo de cooperación con Brasil”, *La Jornada*, 13 de abril de 2010.

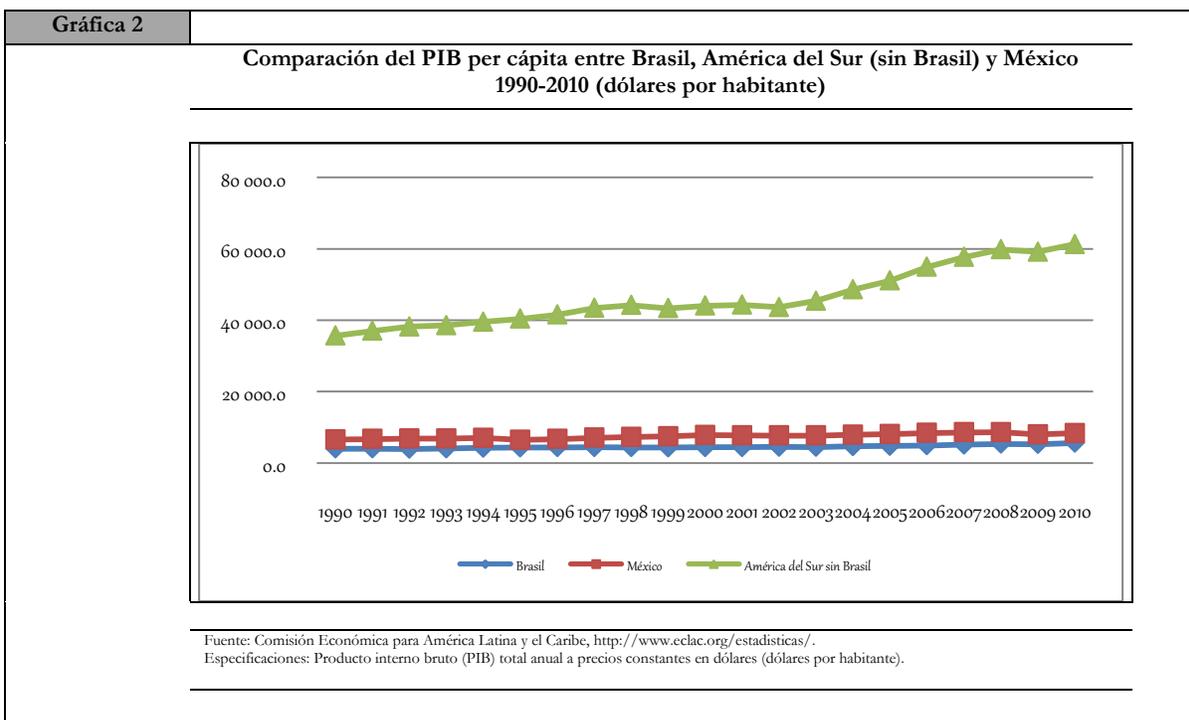
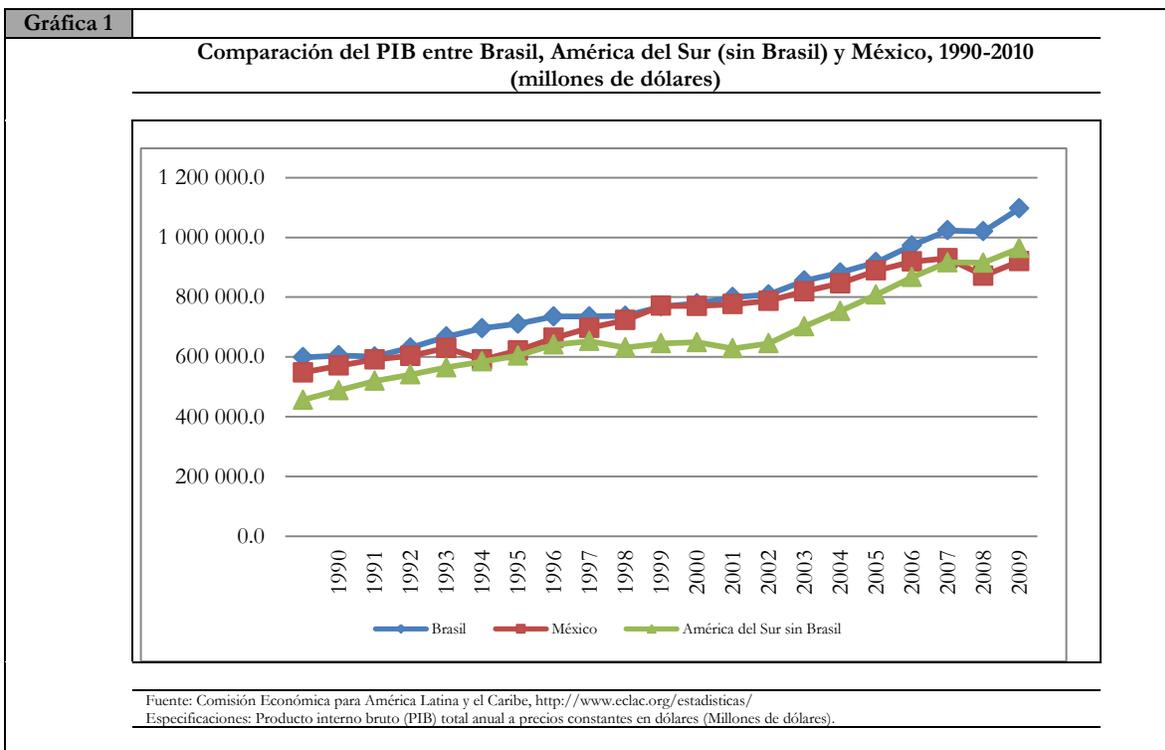
#### PERIÓDICOS

Internacionales	Internacionales	Brasileños
Cadena de Noticias por Cable (CNN por sus siglas en inglés)	<i>El Mundo</i> <i>International Herald Tribune</i> <i>La Jornada</i>	<i>Folha de São Paulo</i> <i>O Estado de São Paulo</i> <i>O Globo</i>
Corporación Británica de Comunicación (BBC por sus siglas en inglés)	<i>Reuters</i> <i>The New York Times</i> <i>The Seattle Times</i>	



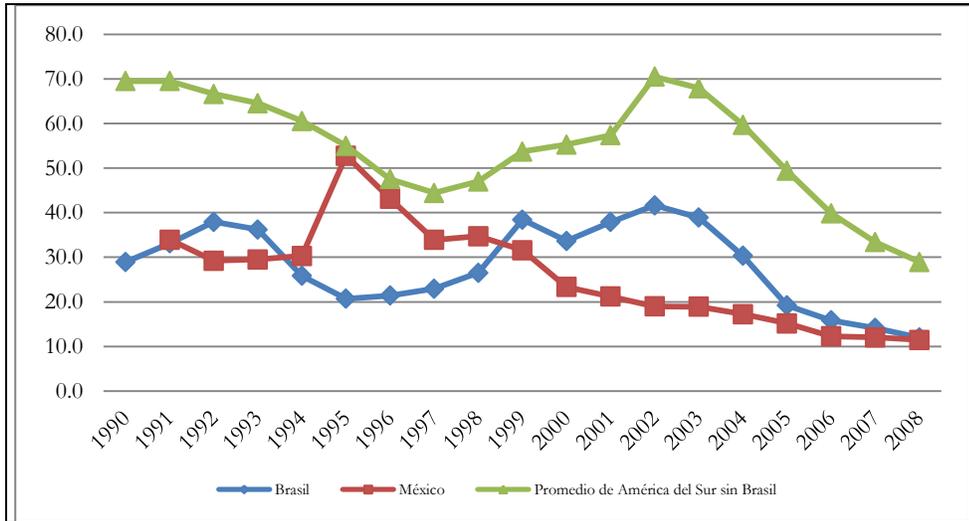
## ANEXO ECONÓMICO

### 1. Crecimiento:



Gráfica 3

Deuda externa total como porcentaje del PIB

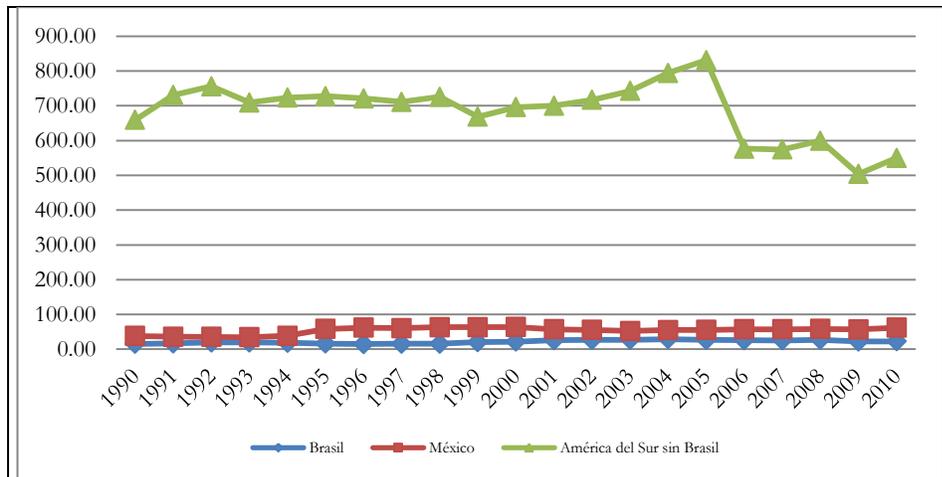


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, <http://www.eclac.org/estadisticas/>.

## 2. Comercio

Gráfica 4

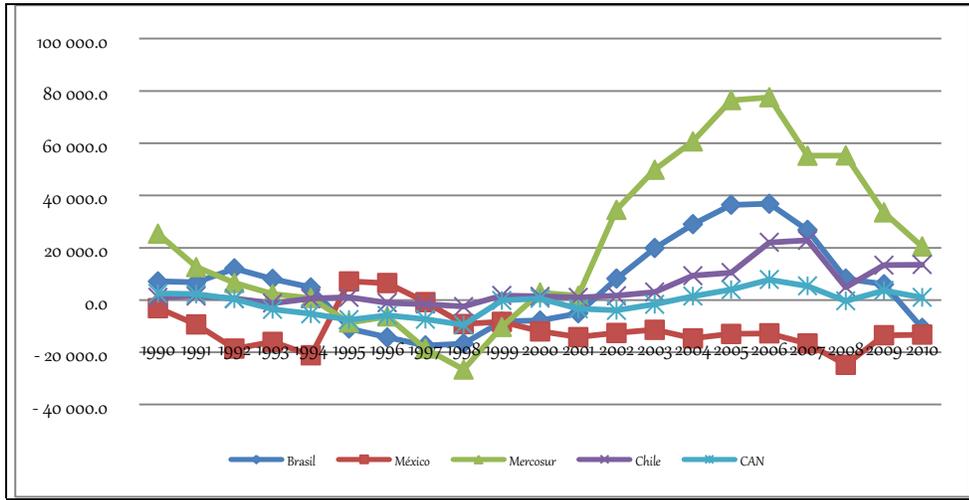
Comercio como % del PIB



Fuente: Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicador>  
 Especificaciones: América del Sur sin Brasil incluye a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Gráfica 5

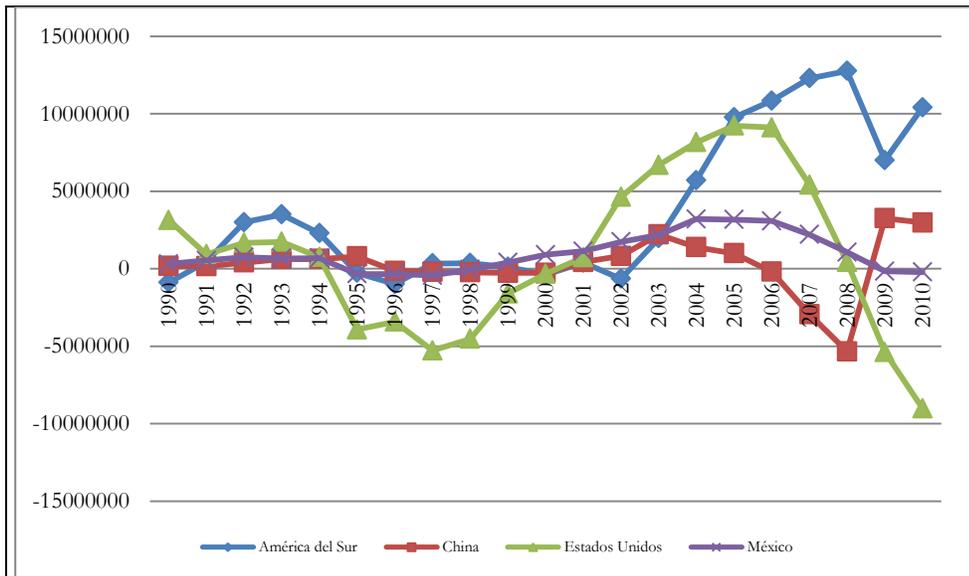
**Balanza comercial  
(Millones de dólares)**



Fuente: Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicador>  
Especificaciones: América del Sur sin Brasil incluye a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Gráfica 6

**Saldo Comercial: exportaciones - importaciones  
(Miles de dólares)**



Fuente: Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, BADECEL-CEPAL, <http://websic.eclac.cl/badecel/index.html>  
Especificaciones: América del Sur incluye a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Cuadro 1

## Importaciones intra-regionales en millones de dólares

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	26.6	30.4	30.8	31.7	29.9	30.2	31.7	31.9	31.8	30.8	35.7	36.2	38.5	42.3	44.6	47.4	47.5	44.8	45.1
Bolivia	48.2	54.9	56.7	64.5	68.1	52.5	64.8	68.9	63.0	64.5	66.1	69.7	71.5	70.9	72.8	71.2	76.0	70.3	54.1
Brasil	16.3	15.6	17.0	19.2	19.2	20.9	20.7	20.7	20.1	17.9	19.7	17.4	16.5	16.5	15.7	15.7	17.3	16.8	15.7
Chile	22.8	25.2	22.0	23.3	25.1	26.3	26.5	27.4	26.6	29.5	32.7	34.7	37.1	39.6	38.4	38.1	34.9	30.9	30.1
Colombia	18.4	18.8	18.9	23.2	25.6	25.7	25.2	25.1	25.6	26.2	28.5	29.1	30.0	27.8	28.3	32.3	33.9	27.4	25.8
Ecuador	22.0	21.6	21.3	21.8	30.5	28.3	31.2	32.6	32.1	32.2	35.9	34.9	38.4	37.1	40.8	41.1	37.5	31.6	32.1
México	3.2	3.1	3.5	3.4	3.4	2.2	2.4	2.6	2.5	2.6	2.8	3.5	3.9	4.3	5.2	5.1	5.2	4.5	4.3
Paraguay	39.2	40.5	45.9	50.7	46.4	45.0	49.8	52.3	53.1	55.6	57.3	57.9	52.6	53.7	52.3	48.0	52.7	52.0	51.7
Perú	33.1	37.8	35.8	37.7	36.9	35.5	33.7	36.8	33.3	34.1	39.4	40.6	38.9	40.1	42.4	45.2	45.3	37.4	35.2

Fuente: CEPAL, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e-CEPALSTAT](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e-CEPALSTAT)

Cuadro 2

## Exportaciones intra-regionales en millones de dólares

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Argentina</b>	26.0	29.2	32.9	41.4	44.9	47.1	47.4	50.3	50.3	45.0	48.1	46.3	42.3	38.3	40.4	39.9	42.1	40.3	39.4
<b>Bolivia</b>	44.8	48.4	38.7	37.4	38.9	36.8	48.1	43.1	44.4	37.8	44.5	58.8	59.6	64.0	65.3	67.4	65.6	62.4	65.0
<b>Brasil</b>	<b>11.3</b>	<b>16.5</b>	<b>22.3</b>	<b>25.0</b>	<b>23.6</b>	<b>22.7</b>	<b>23.9</b>	<b>27.0</b>	<b>27.4</b>	<b>23.4</b>	<b>24.7</b>	<b>22.3</b>	<b>18.2</b>	<b>20.1</b>	<b>23.1</b>	<b>25.1</b>	<b>25.9</b>	<b>24.7</b>	<b>23.5</b>
<b>Chile</b>	12.6	14.7	17.0	20.0	21.3	19.4	19.6	20.9	23.8	21.9	21.9	23.9	20.4	19.3	17.8	17.2	16.8	16.7	19.4
<b>Colombia</b>	16.1	21.5	23.6	25.6	21.9	27.8	26.9	28.0	29.4	24.9	28.8	35.2	32.3	28.5	33.3	33.5	31.1	36.0	35.8
<b>Ecuador</b>	17.7	17.1	17.9	21.0	22.2	22.2	24.2	25.1	26.2	26.8	31.5	32.2	27.6	29.3	34.4	30.8	27.4	33.3	35.6
<b>México</b>	6.0	6.6	5.0	4.9	4.2	5.1	5.2	5.1	4.4	3.1	3.2	3.4	3.1	2.9	3.3	4.5	5.0	6.0	7.0
<b>Paraguay</b>	52.4	46.7	50.2	49.0	57.7	65.1	70.0	57.2	59.0	47.6	74.5	65.3	69.1	64.7	59.4	57.8	59.3	63.1	68.9
<b>Perú</b>	14.6	17.8	19.7	18.5	18.7	17.3	16.8	17.2	18.2	16.4	18.1	19.8	16.9	18.1	19.7	20.9	20.6	21.0	21.0

Fuente: CEPAL, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e-CEPALSTAT](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e-CEPALSTAT)

Cuadro 3

## Intercambio comercial del Mercosur en millones de dólares

Destino/Origen	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Export. Intra Mercosur	5, 243	7, 369	10, 057	12, 049	14, 444	17, 037	20, 758	20, 508	15, 401	17, 706	15, 151	10, 214	12, 724	17, 313	21, 108	25, 750	32, 429	41, 565	32, 713
Export. hacia Resto del Mundo	40, 669	42, 872	44, 018	50, 066	56, 066	57, 963	62, 796	61, 100	59, 175	66, 892	72, 734	78, 669	93, 375	118, 275	142, 697	164, 499	191, 531	236, 809	184, 526
Export. Totales	45, 912	50, 241	54, 075	62, 115	70, 509	74, 999	83, 555	81, 608	74, 576	84, 598	87, 885	88, 883	106, 099	135, 588	163, 805	190, 249	223, 960	278, 374	217, 240
% de las Export. Totales que representa Export. Intra Mercosur	11.42	14.67	18.60	19.40	20.48	22.72	24.84	25.13	20.65	20.93	17.24	11.49	11.99	12.77	12.89	13.53	14.48	14.93	15.06
Import. Intra Mercosur	4, 789	7, 108	9, 024	11, 622	13,92 8	17, 112	20, 483	20, 935	15, 846	17, 431	15, 331	10, 380	13, 059	17, 600	21, 327	25, 564	32, 730	42, 429	31, 955
Import. desde Resto del Mundo	27, 357	31, 564	36, 846	46, 459	61, 829	66, 169	77, 021	75, 848	64, 925	69, 191	65, 613	49, 322	53, 083	73, 387	88, 014	109, 992	143, 764	205, 765	147, 923
Import. Totales	32, 146	38, 673	45, 869	58, 082	75, 758	83, 281	97, 504	96, 783	80, 771	86, 622	80, 945	59, 703	66, 142	90, 988	109, 341	135, 556	176, 494	248, 194	179, 878
% de las Import. Totales que representa Import. Intra Mercosur	14.90	18.38	19.67	20.01	18.39	20.55	21.01	21.63	19.62	20.12	18.94	17.39	19.74	19.34	19.50	18.86	18.54	17.09	17.76
Saldo Com. con R. del Mundo	13, 312	11, 308	7, 172	3, 607	5, 763	8, 206	14, 225	14, 748	5, 751	2, 299	7, 120	29, 347	40, 292	44, 888	54, 683	54, 508	47, 766	31, 044	36, 603

Fuente: Centro de Economía Internacional con base en INDEC, SECEX, Banco Central de Paraguay, Banco Central del Uruguay y FMI  
Cálculos de los porcentajes son propios.

Cuadro 4

### Exportaciones brasileñas por regiones y países de destino

País/Bloque	2000-2001		2008-2009	
	US\$ millones	%	US\$ millones	%
<b>América del Sur</b>	10,651,657	19	32,598,160	19
Mercosur	7,038,974	13	18,778,464	11
CAN	1,397,348	3	5,721,328	3
Demás	2,215,336	4	8,098,369	5
<b>Estados Unidos</b>	13,648,310	25	21,463,746	13
<b>Unión Europea</b>	15,344,112	28	40,146,940	23
<b>Asia</b>	6,641,311	12	38,497,770	22
China	1,493,328	3	18,288,914	11
Demás	5,147,983	9	20,208,857	12
<b>MUNDO</b>	55,424,207	100	171,659,616	100

Fuente: Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, "Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites", *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 17, julio de 2011, p. 3, con base en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Cuadro 5

### Principales exportaciones brasileñas por ranking de importancia

Producto	Mundo		América del Sur	
	2002	2009	2002	2009
Minerales metalíferos	4	1		
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de destilación	10	2	10	4
Vehículos automóviles	1	3	1	1
Semillas, granos y frutos oleaginosos	7	4	-	-
Carnes y menudos comestibles	8	5	9	8
Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos	2	6	2	2
Hierro fundido y acero	5	7	6	5
Azúcares y productos de confitería	9	8	-	-
Máquinas y aparatos y materiales eléctricos	6	9	3	3
Aeronaves y aparatos espaciales	3	10	-	-
Plásticos y sus obras	-	-	4	6
Obras de hierro fundido y acero	-	-	8	7
Papel y cartón	-	-	5	9
Goma y sus obras	-	-	7	10

Fuente: Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, "Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites", *Plataforma Democrática*, cuaderno de trabajo no. 17, julio de 2011, p. 7, con base en COMTRADE, <http://comtrade.un.org/>

Cuadro 6

**América del Sur: exportaciones regionales, participaciones porcentuales**

	1995	2000	2005
<b>Exportaciones intrarregionales</b>	24.9	22.6	18.1
<b>Otros destinos</b>	75.1	77.4	81.9
<b>Total</b>	100	100	100

Fuente: Heloíza Camargos Moreira, "O comercio na América do Sul e oportunidades para o Brasil", *Revista CEPAL*, septiembre de 2007, p. 2, con base en Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, BADECEL-CEPAL, <http://websie.eclac.cl/badecel/index.html>

Cuadro 7

**Participaciones porcentuales de las exportaciones para la región sobre las exportaciones totales de cada país**

Exp. Regionales/ Exp. Totales (%)	1995	2000	2005
<b>≤25%</b>	20.4% Brasil 18.0% Chile 22.6% Colombia 16.2% Ecuador 14.6% Perú 19.9% Venezuela	20.1% Brasil 16.2% Chile 20.7% Colombia 20.9% Ecuador 14.0% Perú 9.8% Venezuela	17.9% Brasil 11.5% Chile 22.1% Colombia 19.6% Ecuador 16.4% Perú 4.5% Venezuela
<b>≥25.1% y ≤ 50%</b>	45.2% Argentina 35.6% Bolivia	45.8% Argentina 43.8% Bolivia 48.9% Uruguay	35.3% Argentina 28.3% Uruguay
<b>≥50.1%</b>	64.8% Paraguay 52.3% Uruguay	74.3% Paraguay	64.8% Bolivia 57.4% Paraguay

Fuente: Heloíza Camargos Moreira, "O comercio na América do Sul e oportunidades para o Brasil", *Revista CEPAL*, septiembre de 2007, p. 4, con base en Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, BADECEL-CEPAL, <http://websie.eclac.cl/badecel/index.html>

**Cuadro 8**

**América del Sur: importaciones regionales, participaciones porcentuales**

	1995	2000	2005
<b>Importaciones intrarregionales</b>	22.7	25.9	27.3
<b>Otros destinos</b>	77.3	74.1	72.7
<b>Total</b>	100	100	100

Fuente: Heloíza Camargos Moreira, "O comercio na América do Sul e oportunidades para o Brasil", *Revista CEPAL*, septiembre de 2007, p. 12, con base en Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, BADECEL-CEPAL, <http://websie.eclac.cl/badecel/index.html>

**Cuadro 9**

**Participaciones porcentuales de las importaciones para la región sobre las importaciones totales de cada país**

Imp. Regionales/ Imp. Totales (%)	1995	2000	2005
<b>≤25%</b>	18.2 % Brasil 23.0% Chile 20.0% Colombia 18.0% Venezuela	19.1% Brasil 21.6% Colombia 18.3% Venezuela	14.7% Brasil 21.2% Colombia
<b>≥25.1% y ≤ 40%</b>	27.2% Argentina 36.8% Bolivia 26.0% Ecuador 30.2% Perú	32.0% Argentina 31.9% Chile 34.5% Perú	35.9% Chile 38.4% Perú 26.7% Venezuela
<b>≥40.1%</b>	42.5% Paraguay 49.8% Uruguay	47.0% Bolivia 35.1% Ecuador 53.6% Paraguay 50.4% Uruguay	41.6% Argentina 57.9% Bolivia 36.1% Ecuador 46.9% Paraguay 50.4% Uruguay

Fuente: Heloíza Camargos Moreira, "O comercio na América do Sul e oportunidades para o Brasil", *Revista CEPAL*, septiembre de 2007, p. 13, con base en Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, BADECEL-CEPAL, <http://websie.eclac.cl/badecel/index.html>

Cuadro 10

**Principales socios comerciales de América del Sur en la región**

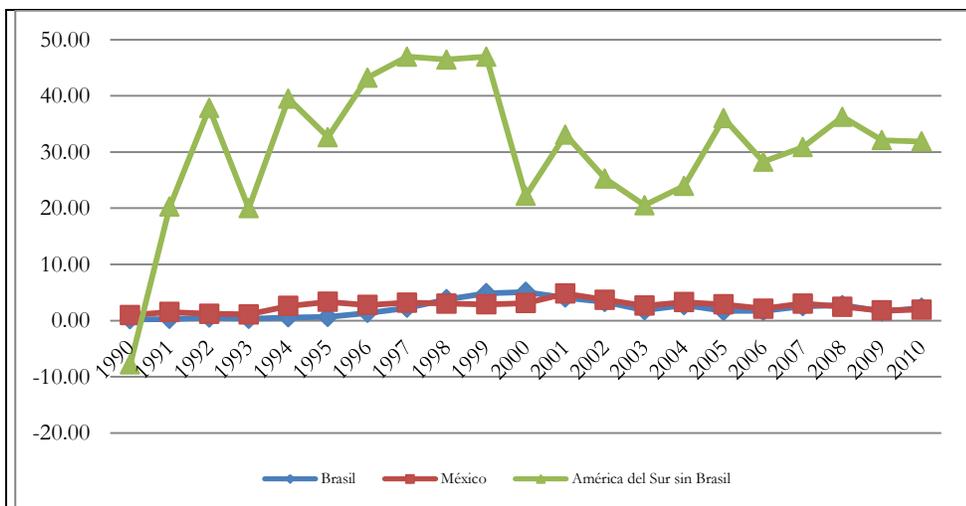
País exportador	1995		2005	
	Destino	% Total	Destino	% Total
<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>26,2</b>	<b>Brasil</b>	<b>15,5</b>
	Chile	7,0	Chile	11,2
<b>Bolivia</b>	Perú	12,2	<b>Brasil</b>	<b>36,3</b>
	Argentina	12,1	Argentina	9,5
<b>Brasil</b>	Argentina	8,7	Argentina	8,4
	Paraguay	2,8	Chile	3,1
<b>Chile</b>	Brasil	6,7	<b>Brasil</b>	<b>4,5</b>
	Argentina	3,7	Perú	1,9
<b>Colombia</b>	Venezuela	9,5	Venezuela	9,9
	Perú	5,6	Ecuador	6,3
<b>Ecuador</b>	Colombia	5,8	Perú	8,7
	Chile	4,5	Colombia	5,1
<b>Paraguay</b>	<b>Brasil</b>	<b>44,7</b>	Uruguay	26,5
	Argentina	9,1	<b>Brasil</b>	<b>18,0</b>
<b>Perú</b>	<b>Brasil</b>	<b>3,7</b>	Chile	<b>6,9</b>
	Venezuela	3,0	<b>Brasil</b>	<b>2,7</b>
<b>Uruguay</b>	<b>Brasil</b>	<b>33,2</b>	<b>Brasil</b>	<b>13,5</b>
	Argentina	12,7	Argentina	7,8
<b>Venezuela</b>	<b>Brasil</b>	<b>8,9</b>	Colombia	2,1
	Colombia	7,5	Perú	1,0

Fuente: Heloíza Camargos Moreira, "O comercio na América do Sul e oportunidades para o Brasil", *Revista CEPAL*, septiembre de 2007, p. 5, con base en Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, BADECEL-CEPAL, <http://websie.eclac.cl/badecel/index.html>

### 3. Inversión

Gráfica 7

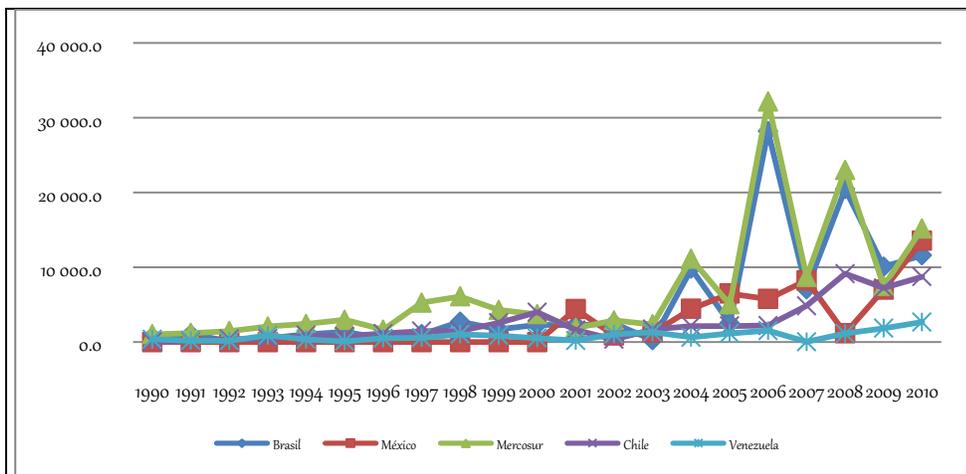
Inversión como % del PIB



Fuente: Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/indicador>  
 Especificaciones: América del Sur sin Brasil incluye a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Gráfica 8

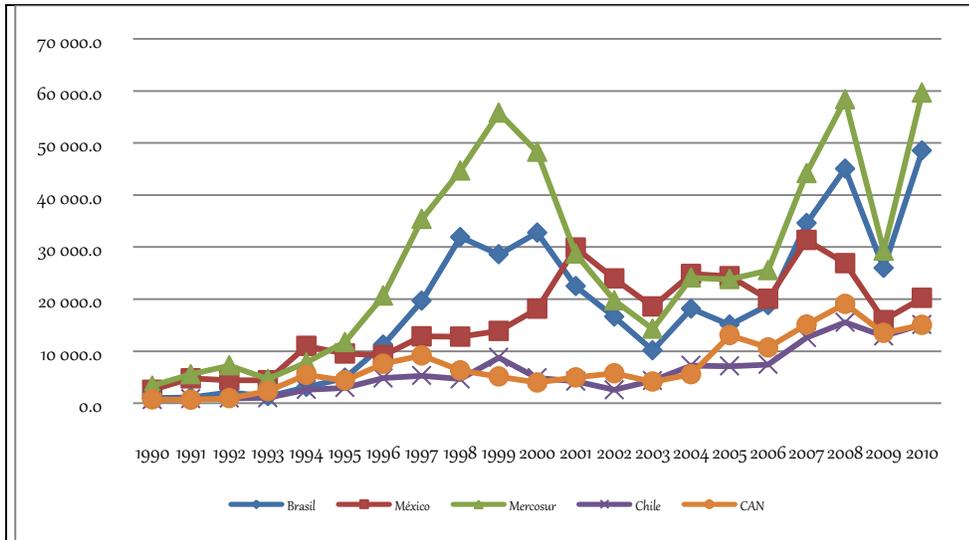
Inversión Directa en el extranjero  
(Millones de Dólares)



Fuente: CEPAL, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

Gráfica 9

Inversión Directa en la economía declarante  
(Millones de Dólares)



Fuente: CEPAL, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

ANEXO DE SEGURIDAD

Cuadro 1

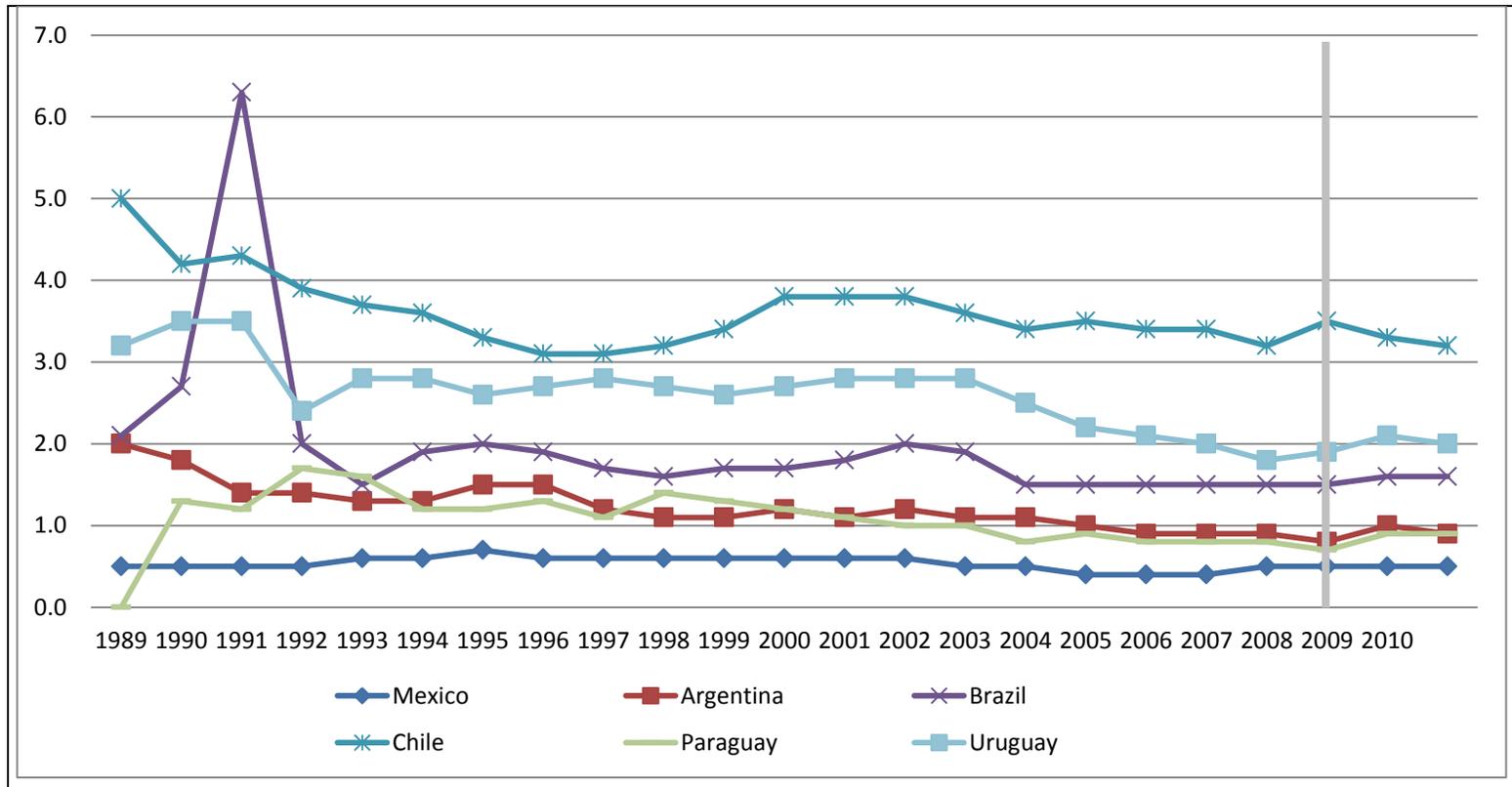
Gasto militar por país,  
Millones de dólares en precios constantes (2010)

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Argentina</b>	2,941	3,139	3,947	3,297	3,500	3,507	3,617	3,805	3,928	3,887	3,759	3,747	3,610	3,880	4,221	4,766	4,772	5,304	5,414
<b>Bolivia</b>	2,306	2,175	2,471	2,422	2,149	2,113	2,130	2,195	2,091	2,060	1,756	1,808	1,861	1,955	2,015	2,333	2,650	3,146	3,476
<b>Brasil</b>	220	172	212	209	205	249	307	245	244	274	256	286	276	267	270	300	358	355	328
<b>Chile</b>	11,083	15,228	18,130	20,384	18,956	18,826	20,236	20,730	22,455	26,005	26,477	21,101	21,917	23,677	24,772	27,067	29,125	31,244	34,384
<b>Colombia</b>	2,829	2,898	2,931	3,003	3,117	3,390	3,616	3,977	4,150	4,298	4,298	4,324	4,971	5,350	5,993	6,083	6,359	5,901	6,579
<b>Ecuador</b>	2,832	3,648	3,811	4,449	6,897	4,434	5,297	5,636	5,720	6,291	6,606	6,939	7,406	7,541	7,973	8,458	9,997	10,503	10,422
<b>Guyana</b>	447	555	505	741	621	709	781	598	582	610	713	967	904	1,187	1,147	1,546	1,792	2,018	2,094
<b>México</b>	7	8	10	9	8	--	--	--	17	19	21	20	20	21	21	24	27	29	29
<b>Paraguay</b>	163	122	122	139	126	153	142	128	124	112	108	97	115	103	116	119	122	135	154
<b>Perú</b>	1,016	1,155	1,196	1,406	1,356	1,633	1,625	1,577	1,488	1,397	1,305	1,323	1,402	1,552	1,598	1,533	1,501	1,853	1,958
<b>Uruguay</b>	762	735	699	719	773	764	762	782	780	766	706	631	612	625	646	621	708	781	788
<b>Venezuela</b>	4,099	5,114	3,751	3,603	2,602	4,267	3,316	2,881	3,534	3,573	2,624	2,555	3,622	4,892	6,454	5,388	5,969	4,314	3,363

Fuente: Stockholm International Peace Research Institute en <http://www.sipri.org/databases/milex>

Gráfica 1.1

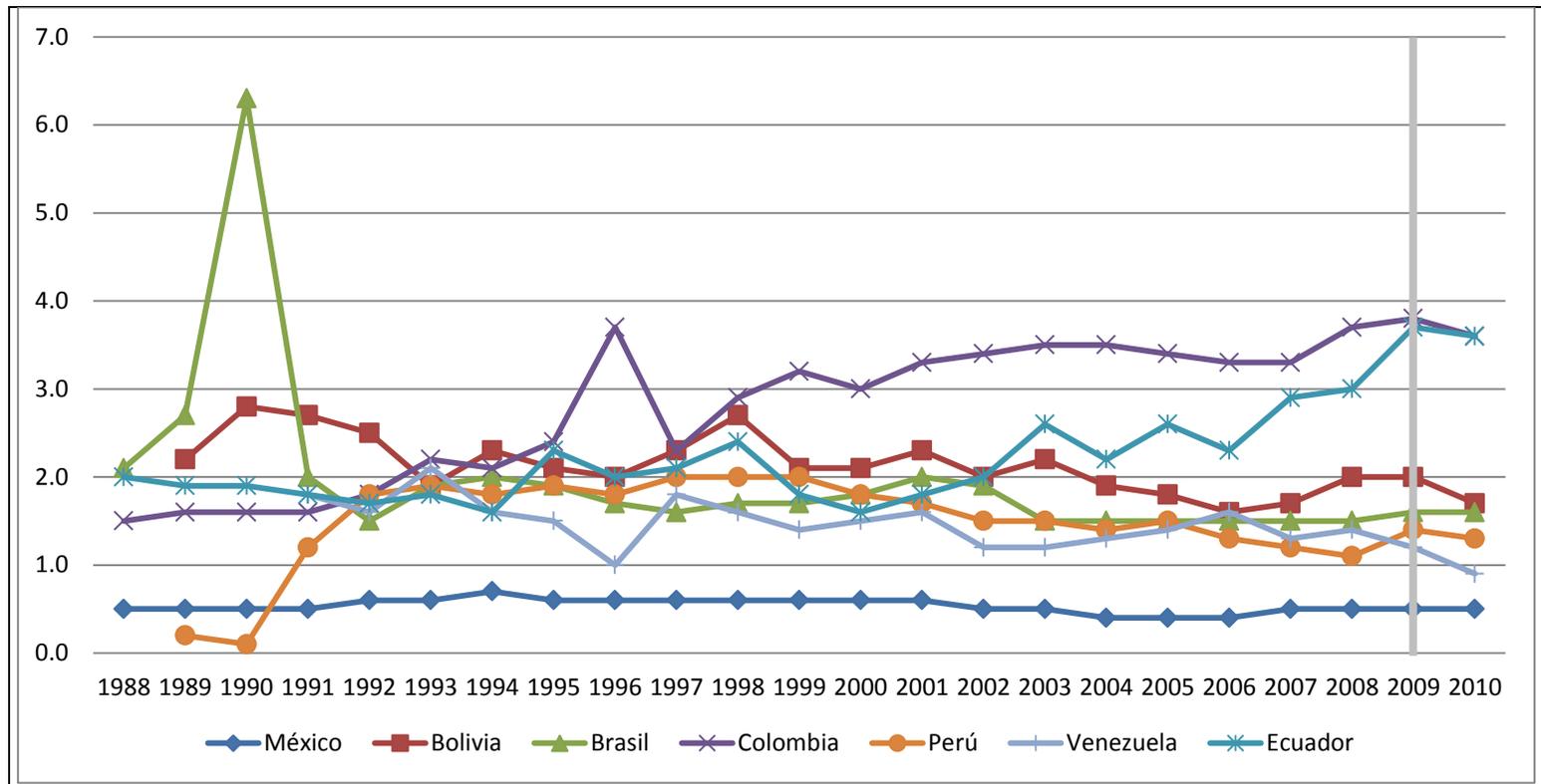
Gasto militar como porcentaje del Producto Interno Bruto  
Cono Sur y México



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute en <http://www.sipri.org/databases/milex>

Gráfica 1.2

Gasto militar como porcentaje del Producto Interno Bruto  
Países andinos, Brasil y México



Fuente: Stockholm International Peace Research Institute en <http://www.sipri.org/databases/milex>

Entrevista con el Primer Secretario Héctor Ortega Nieto, miembro del Servicio Exterior Mexicano. La entrevista se concedió a título personal el 28 de febrero de 2013, por lo que no refleja la opinión del Servicio Exterior ni de la Secretaria de Relaciones Exteriores.

**José Luis Rodríguez Aquino:** La pregunta más importante de todas es ¿Cómo definiría a un país “líder”? ¿Qué necesita un país para ejercer liderazgo?

**Héctor Ortega Nieto:** Para definir a un país líder debe haber dos puntos clave 1) que el país señale que quiere ser líder y 2) que tenga acciones que demuestren el liderazgo, porque hay países que quieren ser líderes en una región o en temas específicos. Porque creo que ahí debemos diferenciar, si quieres ser líder en una región o quieres ser líder de una región en un tema específico o si quieres ser líder en un tema específico en el ámbito mundial, un poco como México lo quiso ser con cambio climático.

Pero creo que debe estar acompañado de acciones, como ejemplo hoy nos reunimos con el Embajador de Turquía, y él dice que ambos países quieren ser líderes, la diferencia es que Turquía sí lo dice y hace acciones que demuestran que quiere tener un liderazgo (también Turquía no está al lado de Estados Unidos).

Creo que hay que analizar ambas cosas: querer liderazgo y hacer las acciones. También depende del gobierno; por ejemplo, yo creo que en esta administración no diremos que México quiere ser líder en algo, pero vamos a hacer las acciones que demuestren cierto liderazgo.

**JL:** ¿Pero si hace las acciones pero no se declara líder?

**HON:** Puedes declararte líder sin decir que serás un líder: puedes tener un discurso propositivo, estar en los foros importantes diciendo que tu país va a llevar a cabo políticas, pero sin decir “voy a ser líder”. Muchas veces cuando un país repite un discurso de querer ser líder cae mal en los otros países y deja de ser líder. Si no lo dice y sólo hace acciones, y además tiene un discurso congruente con sus acciones, lo seguirán los demás países. Un poco como le pasó a México con cambio climático. México en ningún momento dijo que quería ser líder en cambio climático, pero hicimos acciones y llevamos un discurso congruente.

**JL:** ¿Qué tipo de acciones son las que debe hacer un líder? ¿Qué tipo de acciones definen a un líder?

**HON:** Creo que tan siquiera, en el aspecto mundial, tienes que hacer acciones que beneficien a los demás países. No sólo llevar a cabo acciones para beneficio de tu país, sino también para beneficio de los demás. Si lo vemos en términos internacionales, ser sede de reuniones, financiar; por ejemplo, no puedes hablar de buscar la paz en Siria si no inviertes en el Fondo de Paz en Siria. Es decir tienes que ir acompañado de acciones. Por ejemplo, no podemos decir que México está consciente de lo que puede pasar en Siria y Brasil llegue y ponga 250 mil dólares. Hay que ir acompañado de los dos discursos.

**JL:** Tomando en cuenta esta definición, ¿cree que Brasil sea un líder en América Latina o un líder latinoamericano, aunque no sea en la región?

**HON:** Creo que Brasil ha buscado ser líder. Es un caso muy especial, un país con ese tamaño en el continente por sí mismo debe buscar ser líder, sobre todo comparado con los países que tiene al lado. Entonces, su mera geografía hace que deba buscar un liderazgo. Algo que define a Brasil también es el idioma, el hecho de que es de los pocos países en Sudamérica que no tiene el español como idioma oficial lo obliga a buscar ser un líder o lo van a excluir. A Brasil le quedan dos opciones: o te excluyen totalmente o buscas ser un líder.

Creo que una diferencia entre México y Brasil en los últimos años es que el último sí ha hecho acciones en el ámbito mundial buscando ser un líder. Igual depende de la definición de líder que propone cada país. Igual para Brasil la definición de líder es tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Y va a hacer todas las acciones para llegar a hacer eso, y cuando llegue dirá que es líder porque obtuvo el asiento permanente. En este sentido, México busca el liderazgo de otra forma.

**JL:** ¿Y ese sería un liderazgo por temas? Como seguir buscando estar en el Consejo de Seguridad, por lo que buscaría ser un líder en el tema de seguridad.

**HON:** Creo que Brasil ha buscado ser, más que un líder regional, un líder temático. Su tamaño hace que pueda tener choques con sus vecinos, y si ejerce ese liderazgo los vecinos pueden oponerse. Creo que por eso Brasil ha buscado el liderazgo en Siria, en Turquía, con los países árabes. Porque es un país grande y una economía grande. Y si tiene ese liderazgo con otras regiones lo puede tener en cuestiones temáticas sin que los países de alrededor se sientan afectados. Si Brasil busca tener un liderazgo en América Latina, yo creo que los países vecinos lo percibirán como una amenaza. Que de todos modos por su tamaño lo debe de tener. Se vería mal que un país tan grande en un continente así estuviera aislado.

**JL:** Si tomamos en cuenta el liderazgo en cuestión regional, ¿cuál región sería donde Brasil debe ejercer su liderazgo: América Latina, el Caribe o América del Sur?

**HON:** Creo que es más fácil para Brasil ejercer su liderazgo, por ejemplo en el Caribe, en África por sus raíces, más que en América Latina. Es decir otra vez regresas a que a Brasil le tocó estar en América Latina y tiene que ser líder porque es el grande frente a los demás países.

**JL:** ¿Tuvo la poca fortuna de tener esos vecinos?

**HON:** Sí. Pero puede ejercer un liderazgo en el Caribe o en África sin molestar a sus vecinos. Entonces, es un liderazgo que le da liderazgo no sólo regional, sino global sin afectar a sus vecinos. Creo que Brasil tiene esa gran ventaja: no sólo puede buscar un liderazgo en su región, que ya tiene por su tamaño, sino que ese liderazgo nato en la región le da ventajas para buscar un liderazgo en el Caribe o en África. Es decir, si Paraguay buscara ser líder en África o en el Caribe, si tuviera los recursos, de todos modos África y el Caribe no lo ven como líder porque no es líder de su región, lo ven chiquito.

**JL:** Según entiendo, lo que usted me dice es que Brasil, por sus recursos y su tamaño, *tiene que* ser líder en la región. Pero, cree que además de esta obligación, ¿quiera ser o tenga un proyecto explícito de ser líder en la región? ¿O prefiere no serlo o no tener ese proyecto?

**HON:** No, yo creo que sí lo tiene. Ellos asumen el rol de líder, dijeron: tenemos este liderazgo, que viene ya por nuestro tamaño, no hablamos el mismo idioma que los demás, o nos excluimos o somos líderes. Entonces, llevan a cabo políticas para tener ese liderazgo. Es decir, dijeron “aquí nos tocó vivir y ahora debemos ser líderes y vamos a tener una diplomacia hacia afuera para ser líderes, y vamos a buscar el asiento en el Consejo de Seguridad, y vamos a acercarnos a Asia, a África, a tratar de mediar ahí con Turquía y Siria”.

**JL:** Buscando tener primero el liderazgo regional para ya de ahí poder proyectarlo hacia otras regiones y cuestiones.

**HON:** Exacto.

**JL:** ¿Para qué le serviría a Brasil tener este liderazgo o este proyecto de liderazgo?

**HON:** Pues yo creo que es lo mismo para todos los países que buscan ser líderes, para tener más presencia en el mundo, para generar inversiones, para tener mayores exportaciones. El liderazgo tiene que ir ligado con beneficios internos. Por ejemplo, en el caso brasileño su crecimiento económico se basó en todas las ventas que hace de productos básicos a China y Asia. Eso es parte de su liderazgo, porque seguramente esos productos se los podría vender a países africanos en lugar de a China, pero el mismo liderazgo brasileño hace que las empresas chinas volteen a ver a Brasil. Es decir, ese liderazgo le acarrea beneficios internos, yo creo que más de índole económica que política.

**JL:** ¿Cree que este proyecto de liderazgo sea bien aceptado por los vecinos o crees que, por el contrario, genere ciertos temores en, por ejemplo, países pequeños como Uruguay o Paraguay por temor a que Brasil tenga un proyecto imperialista?

**HON:** Creo que sí genera temores en los otros países. Tal vez no por temor a que se vuelva imperialista, sino porque sea demasiado importante en sus economías. Creo que por eso Uruguay voltea a la Alianza del Pacífico al igual que Paraguay. Y vemos que pues Brasil domina el Mercosur, Brasil decide que entre Venezuela y entra Venezuela. Pero genera temor en los otros miembros y vemos que Argentina está en contra de que Brasil entre al Consejo de Seguridad.

Entonces, sí genera temor, pero creo que no les queda de otra a los países vecinos. En comparación, a nosotros no nos preocupa que Estados Unidos sea líder, Estados Unidos está ahí, aprovechamos que Estados Unidos es líder y nosotros estamos al lado de él. Creo que es algo que los países de América del Sur no han aprovechado: que Brasil es líder. Porque hay de liderazgos a liderazgos, de Estados Unidos a Brasil. Pero tal vez los países vecinos de Brasil no han aprovechado como nosotros con Estados Unidos. A nosotros el liderazgo de Estados Unidos sí nos beneficia económicamente, no sé si a los sudamericanos les beneficie el liderazgo de Brasil o al contrario, los afecta.

**JL:** Para algunos teóricos, si tú quieres ser líder necesitas que tus seguidores te acepten, porque si tus seguidores no te aceptan entonces no eres líder. Probablemente quieres serlo, pero no lo eres, ¿cree que los países sudamericanos, a pesar de este temor a que Brasil domine económicamente, lo aceptan como líder?

**HON:** Yo creo que no, no lo aceptan como líder sino como la mayor economía de Sudamérica, pero tal vez eso Brasil lo traduce en liderazgo. Pero es el grande, el más rico, Brasil tal vez se dice líder y que tiene una política de liderazgo. Sin embargo, tal vez los demás países no lo consideren líder, tal vez sólo lo consideren como el grande del grupo, pero no creo que como líder.

Ahí habría que ver qué tanto lo siguen en cuestiones temáticas, donde el liderazgo forzosamente no cuenta. Por ejemplo, los países caribeños votan por Brasil en foros multilaterales, pero ¿por qué votan: porque les construyó un aeropuerto y tiene embajadas en todos y tienen que votar porque les está dando o porque realmente es un líder? Ahí habría que hacer la diferencia, ¿o porque les está pagando las casetas de policía? Debes definir si liderazgo viene como natural o está ejerciendo un liderazgo en esos países

**JL:** Entonces, ¿haría una diferencia entre tener y ejercer liderazgo?

**HON:** Sí. El que es líder sin buscarlo, y Brasil que lo busca. Es decir, tiene una política de buscar el liderazgo. Tal vez hay otros países que no buscan ser líderes y lo son. No sé si sería el caso por ejemplo de México en Centroamérica, pero México no busca ser el líder en Centroamérica, pero pues es el grande, entonces, ¿los centroamericanos nos consideran el líder de Centroamérica? Pues tal vez no, nos ven como el grande de la región y con el que deben convivir, pero no como un líder.

Habría que ver cómo votan en foros multilaterales y cuándo se apoyan iniciativas de Brasil. Tomando en cuenta el ejemplo del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, habría que ver qué países de América Latina están a favor de aumentar el número de miembros en el Consejo. O si el apoyo que tiene Brasil es de países de Medio Oriente, que no les afecta que Brasil esté en el Consejo.

**JL:** De hecho, en muchos foros los países latinoamericanos votan en contra de las candidaturas de Brasil. Como cuando buscó la presidencia del Fondo Monetario Internacional; o cuando se postuló al Consejo de Seguridad por un asiento permanente, Argentina fue la primera en oponerse, a pesar de que está en el Mercado Común del Sur (Mercosur) y en la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

Siguiendo en esa línea, ¿cree que haya competencia por el liderazgo en América Latina? Se habla de una competencia entre Brasil y Venezuela. También de que México quiere ser líder en América del Sur o en América Latina. ¿Cree que los países de América Latina en verdad piensen quién quieren que sea su líder, si Brasil o Venezuela?

**HON:** Por lo menos del lado de México yo no creo que haya esa intención. O tal vez hay un sector que sí, pero no creo que haya una pelea entre México y Brasil por el liderazgo. Creo que Venezuela sí quiere ser líder, sabe con quiénes puede ser líder y con quienes no, y por eso formó la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Y sabe qué países

estarán en ALBA y qué países nunca querrán entrar. Igual es un liderazgo de chequera y ahí veremos qué pasa cuando muera Chávez. Pero quién sabe si sea liderazgo. Es lo mismo que decíamos, ¿por qué apoyan a Brasil los caribeños? Pues porque les paga cosas. ¿Por qué apoyan Nicaragua y Ecuador a Venezuela? ¿Realmente es ideológico o es que les está financiando?

Creo que realmente entre los gobiernos de México y Brasil no hay una competencia. Creo que es más todo lo que hay alrededor, los académicos, la prensa, los que generan esa competencia. México estuvo ausente de Sudamérica muchos años. México lo que se propone no es ser el líder de América Latina, sino más bien ser el puente entre América Latina y Estados Unidos. Igual es otro tipo de liderazgo sin querer decir que eres el líder de América Latina. Ahora, lógicamente, al ser las dos mayores economías de América Latina, los demás países tienen un dilema por “escoger” entre los dos. Pero no creo que por política Brasil o México decidan enfrentarse. Tal vez eso Brasil lo soluciona al definir su campo de acción de Colombia para abajo, y por eso crea Unasur. Igual Brasil no quiere una competencia con México, quiere una región donde no compita con nadie, por ello creó Unasur, creó el Consejo de Defensa.

**JL:** ¿Pero no competiría con Estados Unidos?

**HON:** No, porque no es competencia. Es decir, la competencia se da entre iguales, Brasil no puede competir con Estados Unidos. Entonces lo que Brasil ha buscado es decir “yo soy el líder de América del Sur”. El problema es que a muchas personas no les queda claro cuál es la división entre América Latina y América del Sur. Pero creo que Brasil ha buscado ser líder de Colombia para abajo, y ahora en el Caribe, pero Brasil no está muy presente en Centroamérica. Entonces, pues es lo mismo, no quiere competir y define su espacio de acción; y en África, Asia, Medio Oriente, donde México no se meterá porque México vira hacia Estados Unidos.

No creo que exista una política de competencia, es una política que ven los académicos que no se deciden sobre las divisiones entre América del Sur y América Latina, tampoco en cuanto a si México es o no América Latina. Dicen que México debe competir con Brasil porque Brasil busca ser líder de América Latina, pero igual y Brasil sólo quiere ser líder de Sudamérica y ya.

**JL:** Incluso hay algunos académicos que ven a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como respuesta a Unasur o a la Alianza del Pacífico como respuesta a Mercosur.

**HON:** No, creo que Alianza del Pacífico no es para competir con Brasil, es para juntar a las economías más abiertas de América Latina y buscar algo hacia el Pacífico. Ahora, que de ahí los académicos saquen y digan que es una estrategia de México y Chile para contrarrestar a Brasil es erróneo, pues estoy seguro que si Brasil pide entrar a la Alianza del Pacífico entra, no es excluyente.

Ahora, CELAC para contrarrestar Unasur... yo creo que se podría usar más para contrarrestar a la Organización de Estados Americanos (OEA), pero tampoco estoy de acuerdo. Opino que es más lo que los académicos ven. Chávez fue el único que dijo que se crearía CELAC contra la OEA, todos los demás mandatarios no lo hicieron. Entonces un

periodista retoma el comentario, y entonces alguien publica un libro sobre CELAC contra la OEA y se empieza a generar debate.

Pero en principio muchas políticas no están enfocadas a sacar de la jugada a otro; por ejemplo, México es observador de Mercosur y Unasur, ahí tenemos presencia. Ahora, Brasil si quisiera entrar a la Alianza del Pacífico se le diría que sí, siempre que junte los requisitos, por ejemplo ser una economía de libre mercado. Pero no creo que el objetivo de la Alianza sea una competencia con Brasil, así como CELAC no tiene como objetivo competir con Estados Unidos, es la evolución del Grupo de Río.

Ahí debes de ver algo interesante: cuando Brasil creó la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), ahí podría verse una iniciativa de Brasil para erigirse como líder. Entonces, en ese momento yo identifiqué un intento brasileño por ganar un rol de liderazgo.

José Luis Rodríguez Aquino, entrevistador