



**¿LIDERAZGOS EN COMPETENCIA EN AMÉRICA LATINA?  
ESTRATEGIAS REGIONALES DE POLÍTICA EXTERIOR DE  
BRASIL, VENEZUELA Y MÉXICO (2000-2010)**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA:  
GONZALO ALMEYDA TORRES**

**DIRECTORA DE TESIS:  
DRA. ANA COVARRUBIAS VELASCO**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
MÉXICO, D.F., ENERO DE 2012**

## AGRADECIMIENTOS

Durante la preparación de este trabajo me beneficié enormemente de la orientación y la sapiencia de la profesora Ana Covarrubias, a quien agradezco cumplidamente no sólo el haber dirigido esta investigación, sino que se desempeñara como mi supervisora académica durante buena parte de la licenciatura. Agradezco también a los profesores Ilán Bizberg y Humberto Garza, cuyos consejos y aportaciones fueron cruciales para conducir el proyecto a buen puerto, y a mis sinodales, las profesoras Blanca Torres y Celia Toro, cuyos cursos fueron fundamentales para delinear mis intereses académicos.

En vista de que esta tesis marca la culminación de mi formación en El Colegio de México, quisiera aprovechar este espacio para dejar constancia de mi agradecimiento a quienes han hecho de los últimos seis años un periodo de plenitud y crecimiento.

Agradezco a mis padres, Alicia y Eduardo, porque me han enseñado a sortear la adversidad y ser un hombre de bien.

Agradezco a Alexia Bautista, compañera de todos mis afanes, por animarme cotidianamente a descubrir las mejores facetas de mi mismo.

Agradezco a mis compañeros de generación, en especial a mis amigos cercanos, por hacerme sentir parte de una comunidad valiosa y comprometida.

Agradezco a mis profesores de El Colegio de México, por compartir conmigo su conocimiento con profesionalismo y generosidad.

Agradezco al Ing. Luis Eduardo Zedillo, porque su confianza temprana me permitió apuntalar mi voluntad de dedicarme al servicio público.

Agradezco a la Senadora Rosario Green y al Lic. Marco Antonio Alcázar, por ayudarme a ratificar mi vocación como internacionalista.

Finalmente, agradezco a mi país y a la sociedad mexicana, por brindarme la oportunidad de obtener un título universitario en una institución de excelencia.

## ÍNDICE

PREFACIO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
AMÉRICA LATINA Y LA DISPUTA POR EL LIDERAZGO EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN.....	13
<i>LIDERAZGO Y ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR: CONCEPTOS FUNDAMENTALES</i>	
La variable dependiente: la política exterior como facultad del Estado..	14
Variables independientes: ¿hay una teoría de las políticas exteriores latinoamericanas?.....	16
Potencias medias y potencias regionales.....	25
Estrategia regional de política exterior.....	28
El liderazgo como concepto y como objetivo de política exterior.....	31
<i>AMÉRICA LATINA A LA SOMBRA DE UNA POTENCIA HEGEMÓNICA EN DECLIVE...35</i>	
La política de Estados Unidos hacia la región.....	41
a) Evolución de la gran estrategia estadounidense hacia América Latina.....	42
b) Conceptualización de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.....	48
El lugar de América Latina en el sistema internacional del siglo XXI....	51
LA ESTRATEGIA REGIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL (2000-2010).....	59
<i>ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE BRASIL.....</i>	<i>62</i>
<i>EL RECLAMO DE LIDERAZGO.....</i>	<i>68</i>
<i>CAPACIDADES.....</i>	<i>71</i>
<i>ACCIONES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR.....</i>	<i>74</i>
a) <i>IIRSA.....</i>	<i>74</i>
b) <i>Mercosur.....</i>	<i>75</i>
c) <i>Las iniciativas de integración política sudamericana.....</i>	<i>77</i>
d) <i>El papel de mediador en las crisis políticas regionales.....</i>	<i>81</i>
e) <i>La cooperación para el desarrollo.....</i>	<i>85</i>
<i>RESULTADOS DE LA BÚSQUEDA DE LIDERAZGO.....</i>	<i>86</i>
a) <i>Costos y beneficios.....</i>	<i>86</i>
b) <i>El reconocimiento regional y global.....</i>	<i>88</i>
CONCLUSIONES.....	92

LA ESTRATEGIA REGIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA (2000-2010).....	95
<i>ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE VENEZUELA</i> .....	98
<i>EL RECLAMO DE LIDERAZGO</i> .....	103
<i>CAPACIDADES</i> .....	104
<i>ACCIONES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR</i> .....	108
a) <i>La alianza con Cuba</i> .....	110
b) <i>El ALBA y la diplomacia social</i> .....	112
c) <i>PetroCaribe y la diplomacia petrolera</i> .....	115
d) <i>El “giro hacia el sur”</i> .....	118
e) <i>La dimensión transnacional de la diplomacia venezolana</i> .....	120
f) <i>Iniciativas en materia de seguridad y defensa</i> .....	122
<i>RESULTADOS DE LA BÚSQUEDA DE LIDERAZGO</i> .....	124
<i>CONCLUSIONES</i> .....	127
LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA AMÉRICA LATINA (2000-2010).....	131
<i>EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL DE MÉXICO (2000-2010)</i> .....	134
<i>EL RECLAMO DE LIDERAZGO</i> .....	140
<i>CAPACIDADES</i> .....	143
<i>ACCIONES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR</i> .....	146
a) <i>Plan Puebla-Panamá / Proyecto Mesoamérica</i> .....	146
b) <i>La relación con Cuba: sucesión de crisis y recomposición parcial</i> .....	150
c) <i>Posición frente a la integración regional</i> .....	153
d) <i>La apuesta por esquemas multilaterales en declive: la OEA, el Grupo de Río y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños</i> .....	155
e) <i>El papel de México frente a las crisis regionales</i> .....	159
<i>CONCLUSIONES</i> .....	162
CONCLUSIONES: ¿LIDERAZGOS EN COMPETENCIA EN AMÉRICA LATINA?.....	165
BIBLIOGRAFÍA.....	177
APÉNDICES.....	196

## PREFACIO

En aras de la honestidad intelectual, Max Weber recomienda al investigador hacer explícitos los motivos axiológicos que animan sus inquisiciones, así como sus filias y fobias, que inevitablemente se verán reflejadas en su producción académica. Para cumplir honradamente con esta recomendación, valga aclarar desde la primera página que me considero profundamente nacionalista.\* Por lo tanto, escribo este estudio pensando primordialmente en mi país y, más específicamente, en su política exterior. En el origen de esta tesis se encuentra la convicción personal de que, como internacionalista egresado de El Colegio de México, es una obligación estar familiarizado con el estudio de la política exterior de México, disciplina a las que tantas aportaciones ha hecho la institución.

Es sabido, sin embargo, que por su propia naturaleza, el estudio de la política exterior de cualquier país –que implica la interacción con actores ajenos a la propia jurisdicción– debe partir de la comprensión del escenario internacional en el que actúa; de ahí que solamente alrededor de un cuarto del ensayo esté dedicado al estudio específico de acciones tomadas por México y el resto esté consagrado a la evaluación de otros actores y tendencias, pero siempre en aras de detectar implicaciones y

---

\* Estoy consciente de que esta categoría, mal entendida, ha dado origen a numerosas tragedias en el curso de la historia; por eso conviene precisar que entiendo el nacionalismo en el sentido que se le confiere en la fracción b) del párrafo II del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que la educación: “Será nacional en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, el aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y el acrecentamiento de nuestra cultura”.

oportunidades para nuestro país. Esto también explica que concentre mi atención en la región en la que México puede desempeñar un papel de liderazgo: América Latina.\*

En segundo lugar quisiera hacer patente que soy profundamente crítico de las dos administraciones federales que contempla el período bajo estudio en nuestro país. Esto me obliga a desconfiar de los textos que ofrecen la visión gubernamental y tomarlos con extremada cautela. No significa, desde luego, que renuncie a la pretensión de objetividad y veracidad que debe guiar el trabajo académico; por lo menos intento mantener conciencia de mis propias preferencias y cuestionarme dos veces, antes de plasmar cualquier afirmación, hasta qué punto corro el riesgo de incurrir en sesgos de motivación ideológica.

Finalmente, considero imprescindible explicar por qué, en un contexto de creciente violencia y descomposición social a causa del combate al crimen organizado, he decidido dedicar esta tesis al análisis de la política exterior de tres Estados latinoamericanos y no a la crisis de seguridad que atraviesa el país, identificada por muchos como el problema más apremiante y que se ha convertido, sin duda, en el tema predominante de los últimos años. Ningún país puede darse el lujo de tener una agenda monotemática; en el trasfondo de mi decisión subyace la esperanza de que, cuando amaine la tormenta, habrá necesidad de contar con especialistas en todos los frentes.

---

\* Sé que esta premisa podría ser cuestionada, sobre todo por quienes aseguran que cualquier iniciativa que trascienda a nuestra relación con el país del Norte representa un esfuerzo vano; sin embargo, para efectos de esta tesis tomo como punto de partida la conclusión de Guadalupe González, quien, a partir de una revisión de largo plazo de las relaciones con la región, asegura que la mayoría de las estrategias encaminadas a mejorar la posición internacional de México “han tenido como escenario más importante a Latinoamérica”. Véase “México ante América Latina, mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, p. 464.

## INTRODUCCIÓN

Muchas veces relegada a un plano secundario en el estudio de las relaciones internacionales, en los primeros años del siglo XXI América Latina ha sido escenario de transformaciones notables. Lejos de permanecer estática frente a los procesos de reacomodo en el sistema internacional, la región presenta una gran efervescencia política y ensaya modelos alternativos de desarrollo. Por primera vez en muchos años, el panorama latinoamericano deja espacio para el optimismo –en términos del desarrollo económico, político y social de la región como un todo– en un contexto global de convulsión e incertidumbre. Éste es el escenario en el que he pretendido estudiar el comportamiento –la política exterior– de tres países que comparten la pretensión de erigirse como líderes regionales: Brasil, Venezuela y México.

El estudio de los desarrollos en curso en América Latina es una prioridad inevitable para los analistas y tomadores de decisiones de la política exterior de México; no sólo por afinidades históricas y culturales, sino por motivos geopolíticos. En su condición de vecino del (todavía) país más poderoso del mundo –lo que en el argot de las relaciones internacionales se denomina potencia hegemónica–, México está obligado a contrarrestar el poderío estadounidense y, para ello, debe recurrir a los interlocutores que le resultan más cercanos. Entender lo que pasa en América Latina y tener la capacidad de formular una política de aproximación a la región que atienda al interés nacional es fundamental para México, aunque sea como contrapeso frente a la fuerza centrípeta que ejerce la relación bilateral con Estados Unidos. Emprendo este estudio con la convicción de que entender mejor los cambios y procesos en curso en la región puede servir para formular mejores estrategias de política exterior.

Por motivos de tiempo y espacio, me he visto obligado a acotar el análisis a la política exterior de tres países y, más específicamente a sus iniciativas de alcance regional. También por economía procesal se vuelve imperativo delimitar la investigación temporalmente: si bien para la explicación de cada caso será indispensable hacer referencia a procesos y decisiones previas, para fines de este trabajo he decidido tomar como periodo de estudio la primera década del siglo XXI. La selección de este periodo se justifica tanto por la práctica consuetudinaria de enmarcar fenómenos en ciclos cerrados de tiempo como por consideraciones relativas a los casos seleccionados. Una vez definidos los alcances espaciales y temporales del estudio, queda configurada la pregunta general que busco responder en los capítulos subsecuentes: ¿qué lugar ha ocupado la región (América Latina y el Caribe) en la política exterior de Brasil, Venezuela y México durante la primera década del siglo XXI?

En los estudios de relaciones exteriores suele recurrirse a décadas y siglos para hacer evaluaciones de corto y mediano plazo. Hay motivos adicionales a la mera costumbre o comodidad para suponer que concentrarse en el periodo de estudio seleccionado puede resultar provechoso. Una serie de acontecimientos internos en los tres países en cuestión convergen para determinar el inicio del siglo como un buen punto de partida: la llegada de Chávez al poder en 1999; la reestructuración de la estrategia regional brasileña después de su crisis económica de 1999-2000 y la alternancia electoral en México en 2000. La fecha de corte (mediados de 2010) corresponde al fin de mis estudios en El Colegio de México, momento que coincidió con la transición entre dos lapsos cerrados de tiempo —el primer cambio de década del siglo XXI— por lo que se antojaba propicio para hacer una evaluación crítica de lo acontecido en el primero, con miras a comprender mejor lo que depara el siguiente.



Es indispensable tener presente que se trata de un periodo complejo, sometido a fuertes vaivenes en el escenario internacional. Muy temprano en la década, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 modificaron drásticamente las prioridades y estrategias globales de la potencia hegemónica, lo que tuvo efectos inmediatos sobre todo el sistema. A finales de 2008 se registró una nueva sacudida en el panorama global, esta vez de carácter económico, cuando la explosión de la burbuja hipotecaria y la crisis de los activos de riesgo en Estados Unidos desataron una recesión económica de dimensión planetaria. Estos dos acontecimientos equivalen a auténticos shocks sistémicos, que influyeron en la definición y configuración de la política exterior de todos los países, incluyendo los que son objeto de este estudio.

Dedico el primer capítulo a presentar un perfil del escenario en el que estos países actúan, así como a presentar las herramientas analíticas con las que acometo el estudio. Los conceptos principales, liderazgo y estrategia, son de uso corriente en el discurso público, tanto en la esfera política como en los medios de comunicación, pero suelen usarse de manera intuitiva, sin un sustrato consciente de sus implicaciones teóricas o de sus alcances analíticos. Se trata de términos inherentemente problemáticos; sin embargo, intentaré hacerlos operativos a partir de la convicción de que el trabajo académico será de mayor utilidad para la praxis en la medida en que no se distancie demasiado de la forma cotidiana de expresarse por parte de quienes toman las decisiones. En la primera sección del primer capítulo se presenta una aproximación a ambos conceptos y se delimita su significado para los fines de mi investigación.

Este estudio pretende inscribirse en una corriente teórica de cuño relativamente reciente dentro de la tradición realista de análisis de las relaciones exteriores, identificada como realismo neoclásico por sus principales exponentes. Esta vertiente del realismo se caracteriza por partir de la distribución internacional del poder como

principal variable explicativa del comportamiento de los Estados, pero también toma en consideración variables intermedias como el tipo de régimen, los mecanismos de toma de decisiones o las preferencias de los individuos responsables de conducir la política exterior. Valga aclarar, sin embargo, que recurro a conceptos y categorías pertenecientes a otras corrientes de análisis cuando así conviene a la explicación. En lo que respecta al diseño metodológico, se trata de un estudio tradicional, basado en una revisión bibliográfica lo más amplia y minuciosa posible. Finalmente, considero importante aclarar que no se trata de un estudio comparativo, sino paralelo; solamente en las conclusiones aventuro algunas reflexiones en perspectiva comparada.

El criterio de selección de los casos fue su identificación en la literatura como actores en condiciones de ejercer algún tipo de liderazgo regional, real o potencial. Por su dimensión territorial, su peso demográfico y el tamaño de su economía, Brasil y México son los candidatos naturales para cultivar una pretensión de esta naturaleza. También es indispensable tomar en cuenta a Venezuela pues, aunque en primera instancia no cuenta con las capacidades estructurales para ostentarse como potencia regional (en términos de población, territorio, tamaño de la economía, etcétera), en el curso de la última década ha demostrado con contundencia su voluntad de ejercer un liderazgo en la región, asumiendo los costos que conlleva.

En el segundo capítulo acometo una aproximación a la política exterior de Brasil, sus motivaciones y sus bases internas; me intereso especialmente por su estrategia regional, sin pasar por alto la pretensión de redefinir su ámbito de acción geográfica a Sudamérica, en contraposición a la idea tradicional de América Latina. Sostengo que Brasil ha logrado construir una sólida estrategia de aproximación a la región con miras a delimitar un área de influencia que le permita alcanzar sus aspiraciones de convertirse en un actor global de primer orden. Tras una evaluación de

los alcances de la búsqueda brasileña por el liderazgo regional a la luz de la evidencia empírica, descubro que ha sido más exitosa en proyectar esta imagen hacia el exterior, para ostentarse como tal frente a la potencia hegemónica y otros actores extrarregionales, que en conseguir efectivamente la aquiescencia de sus vecinos.

En el tercer capítulo profundizo sobre la evolución de la estrategia de corte pretendidamente revolucionario que persigue Venezuela en la región. Sostengo que el gobierno de Hugo Chávez ha sido relativamente exitoso en su pretensión de convertirse en un polo de poder en la región y ha logrado entablar un serie de alianzas con sus vecinos que, aunque tienen diferentes grados de proximidad, le permiten evitar el aislamiento al que podría conducirle su estruendosa retórica de antagonismo frente a la potencia hegemónica. Sin embargo, la política regional de Venezuela enfrenta límites estructurales, de carácter interno y externo: es altamente dependiente de los precios de los hidrocarburos, difícilmente sobreviviría a un cambio de gobierno y sus iniciativas más osadas sólo han encontrado respaldo entre países con menores capacidades relativas en la jerarquía regional de poder.

Dedico el cuarto capítulo al caso de México, país que cuenta con las capacidades objetivas para asumir un papel de mayor protagonismo en la región pero, si nos atenemos a las evidencias en el periodo bajo estudio, no parece haberlo conseguido, ya sea por falta de voluntad política, por la posición de cercanía que ha mantenido frente a la potencia hegemónica o por constricciones de orden interno. Aunque los gobiernos posteriores a la alternancia han seguido reivindicado la identidad latinoamericana del país, la evolución de la política exterior de México hacia esta región del mundo ha sido objeto de vaivenes accidentados. Sostengo que, a diferencia de Brasil y Venezuela, México no ha logrado articular una estrategia regional consistente que le permita respaldar en los hechos su pretensión de ostentarse como líder regional.

En suma, al estudiar la política exterior de tres Estados latinoamericanos, Brasil, Venezuela y México, en este estudio busco evaluar qué tan eficaces han sido en su pretensión de ejercer cierto tipo de liderazgo regional, suponiendo que se trata de un objetivo compartido. Cada uno de los estudios de caso tiene una estructura semejante. En un primer apartado intento presentar una semblanza de la evolución de la política regional de estos tres países a lo largo del periodo de estudio, a fin de identificar sus objetivos y principales puntos de inflexión. Posteriormente, analizo las capacidades de poder, tanto materiales como no materiales, de los Estados en cuestión; desgloso sus principales acciones e instrumentos de política exterior hacia la región; y, finalmente, intento hacer una evaluación de sus resultados en la búsqueda del liderazgo regional.

Aunque sería reduccionista tratar de explicar el todo (las características del sistema regional) en función del comportamiento de las partes (los actores estatales bajo estudio), esta tesis pretende ser un punto de partida para comprender las relaciones internacionales en América Latina en los inicios del siglo XXI.\* Más allá de las afinidades culturales y el pasado histórico compartido, comprender lo que ocurre en América Latina, una de las regiones geográficas a las que México pertenece, tiene implicaciones concretas sobre las posibilidades de alcanzar objetivos de política exterior en el escenario internacional. Esta tesis representa una contribución modesta con miras a este propósito y un primer ejercicio de aplicación de las herramientas analíticas que adquirí en mi paso por El Colegio de México.

---

\* Otros países de la región, como Chile y Perú, llaman la atención por su acelerado crecimiento económico, pero no se incluyen aquí por haberse concentrado en su propio desarrollo y mantener una política exterior más discreta. Colombia, otro importante actor regional, ha dado muestras de un mayor activismo en los últimos meses, pero este giro es demasiado reciente como para que resulte provechoso incluirlo en un ejercicio de análisis a mediano plazo. Argentina, otrora considerado contendiente natural de Brasil en la búsqueda de la primacía en el sur del continente, transcurrió la década intentado superar la crisis que se desató en diciembre de 2001, por lo que también mantuvo una política exterior de bajo perfil.

CAPÍTULO I  
AMÉRICA LATINA Y LA DISPUTA POR EL LIDERAZGO  
EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN

Existen numerosas visiones sobre la dinámica de poder en América Latina, desde las que siguen concentradas en las relaciones de distintos países frente a Estados Unidos hasta las que identifican la conformación de un sistema regional de naturaleza multipolar, con diferentes actores buscando ejercer algún tipo de liderazgo. En esta tesis intentaré aproximarme a este problema mediante el estudio de la política exterior de dos actores que han destacado por su activismo durante la primera década del siglo XXI: Brasil y Venezuela. También se toma en consideración a México, identificado como protagonista regional por razones estructurales, aunque en el periodo bajo estudio ha destacado más la disminución relativa de su influencia en la región.

En la configuración del esquema de esta tesis se acepta la convención de comenzar el análisis prestando atención al lugar que ocupa la región en el proyecto global de la potencia hegemónica, pero no la implicación que suele llevar aparejada de pretender explicar el comportamiento de los países latinoamericanos solamente en función de esta variable. Subyace al ejercicio analítico emprendido la voluntad de valorar y explicar el grado de autonomía que han podido permitirse los países latinoamericanos en fechas recientes y en qué medida ha sido favorecida por la disminuida importancia relativa que han ocupado los asuntos hemisféricos en la agenda internacional de Washington.

Divido este capítulo en dos secciones: en la primera expondré algunas consideraciones teóricas; consignaré algunas de las variables más importantes identificadas como determinantes de la política exterior de los países de América Latina y delinearé algunas definiciones básicas que rigen el resto del estudio. En la segunda parte

presentaré una visión de conjunto de las principales transformaciones en el sistema internacional en la primera década del siglo XXI, con atención especial a la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y las principales tendencias políticas y económicas en la región a la que pertenecen los tres países bajo estudio.

#### LIDERAZGO Y ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR: CONCEPTOS FUNDAMENTALES

##### *La variable dependiente: la política exterior como facultad del Estado*

Éste es un estudio de política exterior. Existen numerosas definiciones de este concepto, casi tantas como estudios al respecto. Para Walter Carlsnaes, “las políticas exteriores (sic) consisten en aquellas acciones que, expresadas en forma de objetivos explícitos, compromisos y/o directivas, y acatadas por los representantes gubernamentales en representación de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores –tanto gubernamentales como no gubernamentales– a los que quieren afectar y que se encuentran más allá de su legitimidad territorial”.<sup>1</sup> Christopher Hill define la política exterior como “la suma de las relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (generalmente un Estado) en las relaciones internacionales”.<sup>2</sup> En relación con la definición anterior, ésta se presenta como más universal e incluyente, pues flexibiliza tanto al objeto como al sujeto de la política exterior, de manera tal que ninguno de los dos se ve restringido a la comunidad nacional organizada con jurisdicción soberana sobre determinado territorio y población, mejor conocido como Estado.

---

<sup>1</sup> “Foreign Policy”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002, p. 335 ss. Según el autor, esta definición es relativamente consensual (en el sentido de que sería aceptada, palabras más, palabras menos, por la mayoría de los analistas de la disciplina) y cumple con tres características: se especifica una unidad de análisis, que destaca la naturaleza deliberada de las acciones de política exterior, el énfasis se pone en las políticas y se toma en cuenta el papel determinante que desempeñan las fronteras estatales.

<sup>2</sup> *The Changing Politics of Foreign Policy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003, p. 3.

Para efectos de este estudio, entiendo como política exterior: “la suma de acciones de un Estado que, expresadas en forma de objetivos explícitos, compromisos y/o directivas, y acatadas por los representantes gubernamentales en representación de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores –tanto gubernamentales como no gubernamentales– a los que quieren afectar y que se encuentran más allá de su legitimidad territorial”. Se trata de una combinación de los dos conceptos anteriores en la que mantengo la intención, como propone Hill, de aproximarme a la política exterior como un conjunto de acciones, más que considerar a cada una por separado, pero incorporo la especificidad en la forma de expresarse y materializarse que proporciona la definición de Carlsnaes.

La decisión de concentrarme en la acción de los Estados es voluntaria. Estoy consciente de la acalorada discusión sobre la disminución de su centralidad como actores de la política internacional (por considerarlos demasiado grandes o demasiado chicos para resolver los problemas contemporáneos); sin embargo, por motivos prácticos –y de convicción personal– parto de la premisa de que el Estado sigue y seguirá siendo el actor principal en las relaciones internacionales. Utilizo el término Estado para referirme a “una variedad de entidades políticas autónomas con diferentes ámbitos geográficos, atributos internos y capacidades materiales relativas que coexisten e interactúan en un entorno anárquico”.<sup>3</sup> No entiendo al Estado como un actor racional unitario; considero, por el contrario, que su comportamiento internacional –o política exterior– es expresión de las preferencias y decisiones de la coalición gobernante.

Esta forma de conceptualizar al Estado coincide con los postulados del realismo neoclásico, que toma en consideración las percepciones de los tomadores de decisiones en

---

<sup>3</sup> Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell y Norrin M. Ripsman, “Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy”, en Walter Carlsnaes y Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis: Volume Three*, Londres, Sage, 2011, p.114.

el entendido de que “la distribución internacional de poder solamente puede orientar el comportamiento de un país cuando influye en las decisiones de los funcionarios de carne y hueso”.<sup>4</sup> También es compatible con algunas versiones del liberalismo, que conceptualizan al Estado como una correa de transmisión, es decir como “una institución representativa sujeta constantemente a la captura y recaptura, construcción y reconstrucción, de coaliciones de intereses sociales”.<sup>5</sup> De esta conceptualización del Estado se deriva el sentido que asigno al término “coalición gobernante”, recurrente a lo largo del estudio, que no necesariamente hace referencia a coaliciones entre partidos políticos, sino que parte del entendido de que en todas las sociedades, independientemente de su tipo de régimen o sistema político, el gobierno es la expresión de una coalición de intereses sociales en redefinición permanente.<sup>6</sup>

*Variables independientes: ¿hay una teoría de las políticas exteriores latinoamericanas?*

El análisis de la política exterior como especialidad académica tiende puentes entre dos subdisciplinas de la ciencia política: las relaciones internacionales y la política comparada; por lo tanto, los factores que inciden sobre ella son numerosos y complejos. Una propuesta metodológica reciente para llevar a cabo estudios comparativos de política exterior ofrece una división elemental entre factores externos y factores internos.<sup>7</sup> Entre los factores externos se identifican: las capacidades (materiales) de poder, como el poder militar; la distribución internacional del poder; y la interdependencia económica (grado

---

<sup>4</sup> Véase Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, en *ibid.*, p. 81.

<sup>5</sup> Véase Andrew Moravcsik, “The New Liberalism”, en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, University Press, 2008, p. 237.

<sup>6</sup> También utilizo el concepto de élite gubernamental pero considero que el concepto de coalición gobernante puede resultar útil en la medida en que hace un reconocimiento explícito de la heterogeneidad que suele caracterizar a esta élite.

<sup>7</sup> Véase Ryan K. Beasley *et al.*, *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Washington, CQ Press, 2002, pp. 1-23.



de dependencia). Entre los factores internos se incluyen: la opinión pública (aquí cabe la adopción de cierta política exterior para apuntalar la legitimidad interna); la identidad nacional y la cultura; los grupos de presión (empresarios, partidos políticos y facciones dentro de partidos políticos); el tipo de régimen (democracia o autoritarismo); los conflictos interburocráticos; la personalidad y las creencias de los líderes.

Esta multiplicidad de factores explicativos de la política exterior puede ordenarse también según el esquema clásico de tres niveles propuesto originalmente por Kenneth Waltz en su estudio *Man, the State and War*:<sup>8</sup> los de naturaleza sistémica, como la distribución internacional del poder y la política de la potencia hegemónica hacia la región o hacia un país determinado; las relativas a la dinámica interna de los países en cuestión, que incluyen el tipo de régimen, el modelo de desarrollo, la influencia de las burocracias especializadas y la ideología y preferencias de la coalición gobernante; y, finalmente, las características del gobernante o de los tomadores de decisiones, como su visión del mundo, el estilo de liderazgo, etcétera.

Según Roberto Russell, los factores que determinan la política exterior de los Estados pueden catalogarse como permanentes, perdurables o coyunturales.<sup>9</sup> De las variables que hemos identificado, el tamaño y la posición geográfica sobresalen como factores permanentes (aunque aún el tamaño puede cambiar como resultado de guerras, anexiones o escisiones); algunas como el modelo de desarrollo y el sistema político son más bien perdurables, puesto que cuando se modifican suele ser como resultado de un proceso largo y complejo, y otros como la ideología de la élite gobernante y la

---

<sup>8</sup> Nueva York, Columbia University, 1959.

<sup>9</sup> "Foreign Policy", en Cynthia J. Arnson y José Raúl Perales (coords.), *The "New Left" and Democratic Governance in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, agosto de 2007, p. 45.

introducción de ciertos matices en la conducción de la política exterior como resultado de cambios en el gobierno pueden entenderse como factores coyunturales.

A partir de la década de los setenta, cuando aparecen los primeros esfuerzos por analizar las políticas exteriores de los países latinoamericanos por sus propios méritos,<sup>10</sup> se han llevado a cabo numerosos intentos por elaborar teorías integradoras que identifiquen las variables más influyentes en la determinación de sus políticas exteriores.<sup>11</sup> El supuesto fundamental detrás de este tipo de estudios es que los países de la región comparten suficientes elementos como para justificar un tratamiento teórico diferenciado.<sup>12</sup> Con un propósito semejante, otros académicos han intentado identificar

---

<sup>10</sup> El libro compilado por Harold Eugene Davis y Larman C. Wilson, *Latin American Foreign Policies, An Analysis* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975), es pionero en la recopilación de estudios individuales sobre las políticas exteriores de los países al sur del río Bravo. A diferencia de esfuerzos posteriores, los autores se cuidan mucho de proponer una aproximación uniforme al universo de países que comprende la región y resaltan desde el inicio la dificultad que conlleva suponer la existencia de semejanzas suficientes entre ellos como para justificar su estudio comparado (p. 5).

<sup>11</sup> Uno de los más ambiciosos fue desarrollado a principios de los ochenta por Elizabeth Ferris, quien a partir del esquema basado en áreas temáticas (*issue-areas*) propuesto originalmente por James Rosenau llegó a aventurar trece hipótesis de aplicación exclusiva para los países de la región. Por ejemplo: “los militares desempeñarán un papel preponderante en la formulación de las políticas en el área estratégico-militar, los técnicos en las del área económica y de desarrollo y los diplomáticos en el área diplomática o de estatus” o “mientras más exitoso sea un país en la consecución de sus objetivos de política exterior a nivel global, dedicará menos atención a su política exterior regional”. Véase “Toward a Theory of Comparative Analysis of Latin American Foreign Policy”, en E. Ferris y J. K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies. Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview, 1982, pp. 239-257.

<sup>12</sup> Entre los elementos que justifican esta aproximación se cuentan el legado colonial, la dependencia económica de la mayoría de los países en las exportaciones de materias primas, la identidad cultural en ámbitos que van desde la lengua hasta la religión y, quizá fundamentalmente, la posición geográfica de los países latinoamericanos en un hemisferio dominado por Estados Unidos. Véase Jeanne A. K. Hey, “Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy”, *Third World Quarterly*, 1997 (04), pp. 632-633. A partir de una vasta revisión de literatura la autora pretende “sentar las bases para desarrollar una teoría integral que no solamente incluya los principales factores explicativos, sino que considere sus pesos relativos y su influencia sobre los demás”.

las variables a las que recurren con más frecuencia los estudiosos de la política exterior de los países latinoamericanos, principalmente los originarios de la región.<sup>13</sup>

Existen algunos elementos y condiciones que parecen verificarse en la mayoría de los países de América Latina, como el peso determinante que otorgan en su política exterior a la relación con Estados Unidos, la importancia que ocupa la política exterior como herramienta al servicio del desarrollo económico y la preponderancia de los titulares del poder ejecutivo en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, los intentos por desarrollar cuerpos teóricos uniformes para explicar las políticas exteriores de los países latinoamericanos en conjunto han tenido efectos muy limitados como inspiradores de estudios sistemáticos posteriores.

Dada la evidente heterogeneidad en el universo de casos a tratar, en lugar de ir evolucionando hacia una teoría cada vez más acabada, como se pretendía en sus formulaciones iniciales, estos esfuerzos han ido registrando una involución en sus intenciones de desarrollar un marco teórico general para concederle mayor importancia a los estudios de caso.<sup>14</sup> En efecto, aunque los países de América Latina y el Caribe comparten un condicionante fundamental en su comportamiento externo, derivado de la preponderancia de Estados Unidos en el continente, es altamente cuestionable que se pueda desarrollar un marco teórico uniforme para explicar la política exterior de países tan dispares como Haití, Brasil, Nicaragua y Chile.

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, el artículo de Alberto van Klaveren, “Understanding Latin American Foreign Policies”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview, 1996, pp. 35-60.

<sup>14</sup> Resulta significativo que en una compilación de artículos más reciente, Jeanne A. K. Hey se limita a proponer a sus colaboradores un marco analítico básico, que busca identificar variables en tres niveles. Véase “Introduction: The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies” en el libro que coedita con Frank O. Mora, *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2003, pp. 1-9.

No existen por lo tanto fórmulas o recetas para aproximarse de manera comparada a la política exterior de los Estados latinoamericanos; lo más probable es que diferentes variables afecten de manera distinta la política exterior en cada caso. Todo este periplo conduce a la conclusión de que la mejor manera para estudiar la política exterior de uno u otro Estado es en función de sus características propias. Por lo tanto, aún cuando en este estudio acometo la revisión de las políticas regionales de tres Estados latinoamericanos y el hecho de que pertenezcan a la misma región es determinante para mis objetivos, me declaro escéptico frente a la posibilidad de desarrollar esquemas teóricos comunes para explicar las políticas exteriores de los países de América Latina y el Caribe.

En este estudio considero cada caso por separado, en el entendido de que el análisis de la política exterior de cualquier Estado debe ser necesariamente multicausal; que los factores que intervienen en su diseño, formulación y ejecución serán tanto de origen interno como externo; y que a lo más que se puede aspirar en un afán por aproximarse comparativamente a estos tres Estados es identificar qué variables tienen más peso en uno y otro caso y por qué, cuestión que sólo puede resolverse con investigación empírica y no mediante postulados teóricos.

A pesar de mi escepticismo frente a la posibilidad de desarrollar una propuesta teórica integrada de aplicación exclusiva y generalizable a los países de América Latina y el Caribe, considero fundamental conceder atención especial a dos variables que, a mi juicio, resultan de la mayor importancia para explicar las preferencias y decisiones de política exterior de los países bajo estudio: la posición frente a la potencia hegemónica y el modelo de desarrollo. La primera de estas variables corresponde al contexto externo y a los condicionamientos que se derivan de encontrarse en la zona de influencia de la potencia hegemónica. El modelo de desarrollo es una variable de orden interno, que tiene repercusiones sobre la capacidad de convertir el poder latente en poder efectivo.

La influencia de Estados Unidos en el hemisferio occidental es una condición sistémica que se desprende de la distribución internacional del poder y es un factor que tienen que tomar en cuenta todos los países de la región en la formulación de sus políticas exteriores. En el segundo apartado de este capítulo se estudiará la evolución de la política exterior de Estados Unidos hacia la región; por lo pronto concentraré mi atención en las alternativas a disposición de los países bajo estudio para lidiar con la potencia hegemónica. Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián identifican cinco modelos de política exterior de los países latinoamericanos *vis à vis* Estados Unidos a partir del fin de la guerra fría: el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el aislamiento, todos condicionados por la asimetría de poder.<sup>15</sup> A cada uno de estos modelos corresponde la asignación de cierto grado de importancia a la región en el diseño de la política exterior.

El *acoplamiento* se caracteriza por respaldar las posiciones estadounidenses tanto en el ámbito regional como global. Los países que siguen este modelo consideran a Estados Unidos como aliado, por lo que este país se convierte en el centro de su política exterior y la región queda relegada a un régimen de indiferencia.<sup>16</sup> El *acomodamiento* conlleva un respaldo selectivo y puntual a las preferencias de Estados Unidos, pero la defensa de principios básicos lleva a disociarse de Washington en numerosos temas de la agenda regional y global. En este modelo, Estados Unidos ocupa el lugar de amigo y se mantiene una posición de indiferencia relativa frente a la región.<sup>17</sup>

La *oposición limitada* se caracteriza por mantener una política mixta frente a Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y

---

<sup>15</sup> “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 2009 (85-86), pp. 211-249.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 230.

obstrucción, deferencia y resistencia. Estados Unidos se percibe al unísono como amenaza y como oportunidad y los vínculos con la región se elevan a la categoría de importancia estratégica.<sup>18</sup> La política de *desafío* promueve políticas de distanciamiento y rechazo a Estados Unidos, tanto en el terreno mundial como en el regional. Estados Unidos se ve como enemigo y la región ocupa un lugar preponderante como plataforma de resistencia, por lo que se impulsan esquemas de integración económica, política y militar.<sup>19</sup> Finalmente, el *aislamiento* es el modelo característico de los países más débiles, que se vinculan a Estados Unidos en calidad de clientes y asignan una importancia marginal a la región.<sup>20</sup> Como se verá a lo largo de la tesis, durante el periodo de estudio México ha oscilado entre el acoplamiento y el acomodamiento, Brasil constituye el caso paradigmático de oposición limitada y Venezuela ha sido el exponente más estruendoso de la política de desafío.

El modelo de desarrollo también es un factor determinante de las políticas exteriores de los países en cuestión. Aunque no existe un esquema universalmente aceptado para evaluar los efectos del modelo de desarrollo sobre la política exterior, es evidente que el desempeño de la economía ocupa un lugar crucial como fundamento del poder internacional, al tiempo que el entramado institucional que la rige es, en buena medida, responsable de ese desempeño.<sup>21</sup> En un artículo pionero al respecto, Kenneth M. Coleman y Luis Quirós-Varela propusieron tres tipos ideales de modelo de desarrollo: el

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>21</sup> Guadalupe González identifica tres condicionantes básicos de la política exterior: el modelo de desarrollo, el tipo de régimen y el contexto externo; lamentablemente no desarrolla un modelo teórico replicable para estudiar los vínculos entre cada uno de estos condicionantes y el resultado de la política exterior. Véase “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura democrática y la democracia”, en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 155-235.

convencional, el reformista y el revolucionario.<sup>22</sup> La diferencia entre uno y otro consiste, esencialmente, en el grado de intervención que se concede al Estado en la economía y en una ponderación distinta de tres valores fundamentales: la redistribución, la autonomía y el acceso al capital y la inversión extranjera directa.

En el modelo convencional, la coalición gobernante no traza una distinción clara entre crecimiento y desarrollo y se asume que los frutos del crecimiento se dejarán sentir tarde o temprano, mediante un efecto cascada, en la mayoría de la población. En consecuencia, tanto la autonomía como la redistribución se consideran valores secundarios frente a la necesidad de garantizar el acceso al capital y la tecnología. En este esquema, el Estado se entiende como un proveedor de infraestructura y servicios complementarios para facilitar el desarrollo de la iniciativa privada.<sup>23</sup>

En el modelo reformista, la coalición gobernante asume como objetivo prioritario reducir las inequidades entre los sectores modernos y los tradicionales, tanto en términos geográficos como de clase, mediante un proceso de negociación permanente con la élite económica nacional y los inversionistas extranjeros. La redistribución y la integración nacional son los valores preponderantes, mientras que la autonomía y el crecimiento económico se relegan a un segundo plano. El Estado ocupa un papel central como agente de redistribución y se le concede particular importancia al control de los sectores estratégicos de la economía, mientras que se permite y fomenta la atracción de capital extranjero en otros sectores.<sup>24</sup>

Finalmente, los partidarios del modelo revolucionario postulan que el verdadero desarrollo sólo puede conseguirse mediante un gran salto hacia adelante encabezado por

---

<sup>22</sup> “Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies”, en E. G. Ferris y J. K. Lincoln, *op. cit.*, pp. 39-59.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 48-49.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 49-52.

el Estado. A diferencia de los reformistas, los revolucionarios no confían en las virtudes del avance gradual. En este esquema, los valores preeminentes son la redistribución y la autonomía nacional, que se entienden como mutuamente dependientes: la equidad social sólo podrá conseguirse en un contexto de autonomía frente a presiones externas. La inversión extranjera es vista con desconfianza, como un factor que contribuye al mantenimiento de la desigualdad, y se pretende garantizar al Estado el control de todos los sectores de la economía. Es altamente probable que el gobierno atente contra la propiedad privada mediante nacionalizaciones en masa, lo que conlleva el enfrentamiento con los propietarios, tanto nacionales como extranjeros.<sup>25</sup>

Para cada uno de estos modelos, Coleman y Quirós-Varela predecían ciertos objetivos y comportamientos de política exterior. Como corolario del modelo convencional, por ejemplo, anticipaban que se buscará mantener vínculos estrechos con las potencias capitalistas desarrolladas, mientras que en el caso de un modelo revolucionario esperaban un acercamiento con el bloque soviético. Desde luego que muchas de sus predicciones ameritan una actualización, puesto que corresponden al contexto de guerra fría imperante cuando concibieron la propuesta, pero semejante propósito rebasa los límites de este trabajo. Baste consignar, por el momento, la importancia potencial de esta variable para explicar nuestro objeto de estudio en razón de que, en términos generales, estos tres tipos ideales de modelo de desarrollo, el convencional (neoliberal), el reformista (neodesarrollista) y el revolucionario (socialista o estatista, según la posición ideológica), se aproximan a los casos de México, Brasil y Venezuela, respectivamente. Es de esperar, por lo tanto, que el modelo de desarrollo sea un factor determinante de las acciones y preferencias de política exterior de estos tres países, incluyendo sus iniciativas y posiciones hacia la región.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 52-55.



### *Potencias medias y potencias regionales*

El presente estudio está inspirado por la propuesta teórica del realismo neoclásico, que toma como punto de partida variables sistémicas, como la distribución internacional de poder y el lugar que ocupan los Estados en ella, pero también presta atención a variables de orden interno. Las características del Estado y las percepciones de la coalición gobernante funcionan como variables intermedias entre la distribución internacional de poder y la política exterior.<sup>26</sup> Esta corriente teórica favorece el estudio de la política exterior de las grandes potencias, frecuentemente relacionada con preocupaciones de seguridad (guerra y paz); nada impide, sin embargo, inspirarse en sus postulados para intentar explicar las estrategias regionales de potencias menores.

Se ha desarrollado una gran variedad de nociones para definir el lugar que ocupan los países no principales en el sistema internacional. Ya desde mediados de los ochenta se había identificado a Brasil y a México, junto con otros dieciséis países, como potencias medias, en función de indicadores básicos como el PIB, el tamaño de la población y la capacidad militar.<sup>27</sup> Estudios más recientes enfatizan el papel que algunos de estos países desempeñan como Estados intermedios, categoría distinta a la de potencia media por tomar en cuenta indicadores más dinámicos como la capacidad y voluntad de tomar la iniciativa para lidiar con desarrollos económicos, políticos y de seguridad en la escena regional y global.<sup>28</sup> Otros autores trazan una distinción más entre el concepto de potencia media y el de potencia regional, fundamentalmente en términos del alcance de su influencia: “para medir a un país como una potencia media se mide principalmente su

---

<sup>26</sup> Véase G. Rose, art. cit., *passim*.

<sup>27</sup> La obra de referencia obligada en la genealogía de este concepto es la de Carsten Holbraad, *Middle Powers in International Politics*, Hong Kong, MacMillan, 1984.

<sup>28</sup> Véase Mónica Hirst, “Intermediate States, Multilateralism and International Security”, en Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 2006, pp.116-117.

impacto global, mientras que la calificación de potencia regional se refiere a la influencia que ejerce en su propio entorno”.<sup>29</sup>

Todas estas categorías han sido utilizadas por diferentes autores y en diferentes contextos para estudiar a Brasil, México y, en menor medida, Venezuela. Dada la naturaleza de este trabajo, me interesa evaluar las posibilidades de cada uno en tanto que potencia regional. El profesor Detlef Nolte, director del Instituto GIGA de Estudios Latinoamericanos, propone un listado de características para identificar potencias regionales. Se trata de un Estado: que articula la pretensión (auto-concepción) de ocupar una posición de *liderazgo* en una región geográfica, económica y políticamente delimitada; que tiene los recursos materiales (militares, económicos y demográficos), organizacionales (políticos) e ideológicos para proyectar su poder en la región; y que tiene de hecho una gran *influencia* en los asuntos regionales (actividades y resultados).<sup>30</sup>

También se espera que una potencia regional sea un Estado: conectado económica, política y culturalmente con la región; que influya de forma significativa en su delimitación geopolítica y construcción político-normativa; que ejerza esta influencia mediante estructuras de gobernanza regional; que defina una identidad regional común; que provea un bien colectivo para la región o participe significativamente en la provisión de ese bien; que defina la agenda regional de seguridad de manera significativa; cuya posición de liderazgo en la región sea reconocida o, por lo menos, respetada por otros Estados, dentro y fuera de la región, especialmente por otras potencias regionales; y que

---

<sup>29</sup> Susanne Gratius, *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?*, Barcelona, FRIDE, abril de 2007, p. 7. Esta autora también señala que el concepto de potencia regional se ha utilizado con más frecuencia para explicar procesos de integración regional que para evaluar jerarquías internacionales y que es un concepto menos desarrollado que el de potencia media.

<sup>30</sup> “How to Compare Regional Powers”, *Review of International Studies*, 2010 (36), p. 893.

funja como representante de los intereses regionales, aunque sea de forma rudimentaria, en foros interregionales y globales.<sup>31</sup>

Finalmente, no se deben perder de vista las relaciones complejas que existen entre las estrategias regionales y globales de un Estado. Andrew Hurrell apunta que a pesar de que hay “una impresión generalizada de que los actores globales emergentes también serán potencias regionales y que su estatus como líderes regionales es un elemento importante de su estatus global, esta visión es históricamente incorrecta”, como lo prueba la evolución de varias superpotencias, incluyendo a Gran Bretaña y Estados Unidos, cuyo éxito radicó precisamente en evitar involucrarse demasiado con sus respectivas regiones.<sup>32</sup> En sentido contrario, para Miriam Prys, “las potencias hegemónicas regionales” se caracterizan por usar la región como plataforma para su proyección global, por lo que enfatizan sus límites y tratan de asegurar su influencia exclusiva en ese ámbito.<sup>33</sup> Para efectos de este estudio, considero irrelevante cuál de las dos posturas es más acertada empíricamente, lo que me interesa es identificar cuál es preponderante en la percepción de la élite gobernante para cada caso.

---

<sup>31</sup> *Loc. cit.*

<sup>32</sup> “Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Institutional Order?”, en Alan S. Alexandroff y Andrew F. Cooper (eds.), *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Baltimore, Brookings Institution, 2010, p. 142.

<sup>33</sup> *Developing a Contextually Relevant Concept of Regional Hegemony: The Case of South Africa, Zimbabwe and “Quiet Diplomacy”*, Hamburgo, GIGA, mayo de 2008, pp. 12-13.

### *Estrategia regional de política exterior*

En su primera acepción cronológica, el término estrategia se refiere al “arte de dirigir las operaciones militares”.<sup>34</sup> Por extensión, y con una connotación más amplia, hace referencia a la “traza para dirigir un asunto”.<sup>35</sup> En ciencia política, el término puede utilizarse para describir un plan para conseguir determinados fines en cualquier ámbito de la vida pública. En este sentido, una estrategia puede definirse como “los medios que escogen los tomadores de decisiones para conseguir los fines deseados” o como “un curso de acción, un plan para conseguir metas específicas”.<sup>36</sup> Aplicado al análisis de la política exterior, es posible identificar dos connotaciones: en su sentido más elemental, una estrategia consiste en la definición de un curso de acción para conseguir determinados objetivos; mientras que en un sentido más amplio, se le puede identificar con el diseño e implementación de un proyecto, regional o global, de política exterior.

A partir de la segunda guerra mundial, ha sido frecuente el uso de la noción de estrategia para evaluar y concebir la política exterior, a grado tal de llegar a confundirlas o hacerlas equivalentes. Lawrence Ziring, Jack C. Plano y Roy Olton, por ejemplo, definen la política exterior como “una estrategia o curso de acción diseñado por los tomadores de decisiones de un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales, dirigido a lograr metas específicas definidas en concordancia con el interés nacional”.<sup>37</sup> La identificación entre ambos conceptos ha llevado a algunos analistas a proponer la

---

<sup>34</sup> El uso del término para asuntos de guerra y paz se hizo frecuente durante el siglo XVIII y todavía hoy se utiliza preponderantemente para hablar de cuestiones militares. La mayoría de los diccionarios y enciclopedias especializadas reconocen su uso más general, pero concentran sus análisis en la aplicación clásica a asuntos de guerra. Véase, por ejemplo, STRATEGY en David Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan, 1968, sv.

<sup>35</sup> ESTRATEGIA, Diccionario de la Real Academia Española, sv.

<sup>36</sup> STRATEGY en Joel Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford, University Press, 1993, sv.

<sup>37</sup> “Foreign Policy”, *International Relations: A Political Dictionary*, ABC-CLIO, Santa Barbara, 1995.

sustitución del término “política exterior” con otros como “actitud internacional” o “administración de las relaciones exteriores” cuando no detectan suficiente coherencia o afán propositivo en la conducción de los asuntos externos de un país determinado.<sup>38</sup> Para los efectos de este estudio no supongo una identidad entre la existencia de una estrategia y la política exterior, pues sostengo que, aunque no sea un escenario deseable, un Estado puede tener una política exterior, en el sentido definido arriba (pp. 14-16), sin que esté guiada por una estrategia coherente ni metas bien definidas.

Un concepto de uso frecuente en los estudios de política exterior es el de “gran estrategia” (*grand strategy*). En un artículo reciente, Stephen Krasner identifica los siguientes requisitos para consolidar una gran estrategia de política exterior: una comprensión adecuada del entorno internacional como punto de partida; una visión del punto de llegada y de cómo podría moldearse este escenario mediante diversos instrumentos que incluyen la creación de regímenes internacionales, cambiar los incentivos que enfrentan otros Estados e incluso influir en sus estructuras de autoridad interna; una serie de políticas congruentes con esta visión; poder heurístico, es decir capaz de guiar las políticas en un amplio rango de asuntos para adaptarse a desafíos no previstos; una estructura organizacional capaz de implementar estas políticas; recursos para financiarlas, incluyendo apoyo político interno; y apoyo de otros actores del sistema internacional que compartan la misma visión.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> La afirmación de que la conducción de los asuntos externos de un Estado es tan pobre que ni siquiera merece catalogarse como “política exterior” tiene mucho potencial como denuncia política, pero no se limita a esta esfera, sino que ha sido utilizada por autoridades en el estudio riguroso de la materia como el profesor Mario Ojeda, quien propone el término “actitud internacional” en *Alcances y límites de la política exterior de México* (México, Colmex, 2001, p. 130). Para una interesante discusión al respecto véanse las reflexiones de Ana Covarrubias en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional*, México, Colmex, 2009, pp. 99-101.

<sup>39</sup> “An Orienting Principle for Foreign Policy”, *Policy Review*, 163 (2010), pp. 3-12.

La articulación de una gran estrategia con estas características representa el máximo grado de coherencia (el *non plus ultra*) al que puede aspirar la política exterior de cualquier Estado. Según Krasner, la posibilidad de diseñar e implementar una gran estrategia es una facultad limitada a las grandes potencias y, en un sistema unipolar profundamente asimétrico como el que ha imperado en las últimas dos décadas, parece ser facultad exclusiva de la potencia hegemónica, si acaso.<sup>40</sup> Nada impide, sin embargo, que las potencias regionales formulen proyectos de dimensión regional, que deberán negociar tanto con la potencia hegemónica como con las potencias regionales secundarias. Al indagar sobre las “estrategias regionales de política exterior” de tres países latinoamericanos me interesa evaluar en qué medida cada uno de estos actores ha logrado concebir y promover un proyecto regional con características semejantes a las identificadas por Krasner.

Teóricamente, se esperaría que los proyectos regionales fuesen formulados por las potencias principales de una región, identificadas en función de sus capacidades estructurales (Brasil y México, en el caso que nos ocupa). En circunstancias excepcionales, las potencias regionales intermedias –que ocupan un lugar intermedio en la estructura regional de poder– pueden proponer proyectos alternativos (caso de Venezuela). Se esperaría, sin embargo, que estos proyectos sólo encuentren respaldo entre potencias de menor peso relativo en el subsistema regional. Es importante tomar en cuenta que las estrategias de política exterior son procesos dinámicos, que pueden y deben ajustarse en función de acontecimientos, tanto internos como externos, que modifican los márgenes de maniobra y la capacidad de negociación de los Estados.

De la definición que propone Krasner se deduce que la viabilidad de la estrategia o proyecto regional de un actor determinado dependerá de la precisión en el diagnóstico

---

<sup>40</sup> *Loc. cit.*

de las condiciones imperantes en el contexto externo y de las propias capacidades de acción y de influencia. Por lo tanto, el discurso de los encargados y planificadores de la política exterior adquiere relevancia en la medida en que refleja su concepción del escenario internacional y del papel que corresponde desempeñar a su país en él. Mientras más apegado sea este diagnóstico a la verdad, es decir a la capacidad real de acción e influencia del país en cuestión, la estrategia que se derive del mismo tendrá más posibilidades de traducirse en resultados y beneficios concretos. En el desarrollo del estudio se tomarán en cuenta las declaraciones y documentos oficiales en el entendido de que el discurso oficial marca pautas de interpretación, anuncia intenciones y establece criterios para evaluar los resultados de las políticas; sin embargo, no se pierde de vista que el análisis debe sustentarse en los hechos más que en las palabras y más en los resultados que en las intenciones.

Es necesario distinguir entre objetivos, estrategias e instrumentos de política exterior. Las estrategias, en su connotación más específica, consisten en la utilización racional de los instrumentos a disposición de determinado Estado para perseguir sus objetivos. Tanto la cooperación para el desarrollo como las iniciativas de integración regional que han proliferado en los últimos diez años son instrumentos de política exterior que persiguen maximizar el poder relativo de sus impulsores, lo mismo que el establecimiento de alianzas estratégicas con países selectos y la firma de tratados de libre comercio. Como se verá a lo largo de la tesis, Brasil, Venezuela y México han recurrido a estos instrumentos con diferentes grados de intensidad y de éxito relativo.

### *El liderazgo como concepto y como objetivo de política exterior*

Tanto la prensa como la academia y los políticos recurren a la noción de liderazgo para describir las políticas regionales de Brasil, Venezuela y México; sin embargo, pocos

autores se preocupan por desglosar los alcances e implicaciones de este concepto. Entre las excepciones más notables se cuenta la aportación de Sean W. Burges, quien, a partir de la acepción gramsciana del concepto de hegemonía, deriva una definición aproximativa del liderazgo y lo vincula con: “la habilidad de un Estado de conceptualizar un proyecto potencialmente hegemónico –es decir una visión del orden regional o global– y convencer a otros países de enarbolar este proyecto”.<sup>41</sup> Como vemos, el núcleo de la definición es muy semejante al que sustentaba el concepto de gran estrategia propuesto por Krasner.

El liderazgo es una cuestión de estatus y de poder, entendido como un proceso de interacción mediante el cual un Estado es capaz de ejercer influencia sobre las acciones de otro Estado.<sup>42</sup> La búsqueda de liderazgo es compatible con una de las premisas fundamentales del realismo político, que identifica como objetivo principal de todo Estado el maximizar su poder en el escenario internacional, como medio indispensable para conseguir el resto de sus fines, cualquiera que éstos sean.<sup>43</sup> El realismo neoclásico retoma y refina esta idea: los proponentes de esta corriente no consideran la búsqueda del poder como un fin en sí mismo, sino como el medio más importante a disposición de un Estado para tratar de controlar y moldear el entorno en el que se desenvuelve.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> “Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992-2003”, *Bulletin of Latin American Research*, 2006 (01), p. 26.

<sup>42</sup> Para una discusión del concepto de poder y su aplicación a las relaciones internacionales véase el artículo de David A. Baldwin, “Power and International Relations”, en W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (eds.), *op. cit.*, pp. 177-191.

<sup>43</sup> El proponente original de este principio es, desde luego, Hans Morgenthau, quien asevera: “La política internacional, como toda la política, es una lucha por el poder. Cualquier que sean las metas ulteriores de la política internacional, el poder es siempre la meta inmediata.” *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, McGraw-Hill, 2006, p. 29.

<sup>44</sup> La noción del Estado como optimizador de poder se sustituye por la de optimizador de influencia; véase Brian C. Schmidt, “Competing Realist Conceptions of Power”, *Millenium*, 2005 (03), p. 546.



Los términos “hegemonía” o “sub-hegemonía” también son recurrentes en la literatura para referirse al mismo fenómeno de búsqueda de influencia regional; principalmente en estudios vinculados con visiones estructuralistas de las relaciones internacionales. El problema con este tipo de aproximación es que deja de lado el análisis de la intencionalidad, los instrumentos y las reacciones de otros actores, por lo que puede conducir a conclusiones precipitadas y deterministas.<sup>45</sup> Autores como Thomas Pedersen y Daniel Flandes, quienes desarrollan el concepto de “hegemonía cooperativa”, utilizan ambos términos de manera intercambiable, pero para los efectos de este trabajo prefiero utilizar el término liderazgo.<sup>46</sup>

El ejercicio del liderazgo implica por lo menos la verificación de cuatro condiciones. El primer requisito es la voluntad de asumirlo, a sabiendas de que conlleva costos y responsabilidades. Además, la posibilidad de ejercer cualquier tipo de liderazgo requiere un mínimo de capacidades o factores de poder que, para hacerse valer, deben traducirse en acciones y canalizarse mediante diversos instrumentos de política exterior. Finalmente, al tratarse de una categoría sociológica, el liderazgo sólo se materializa mediante el reconocimiento del mismo por parte del resto de los actores involucrados en el proceso. Los siguientes capítulos de este estudio están estructurados en torno de estas

---

<sup>45</sup> Ejemplo claro de esto es el artículo de Alberto Rocha Valencia y Daniel Efrén Morales Ruvalcaba, “El sistema político internacional de la posguerra fría y el rol de las potencias regionales-mediadoras: los casos de Brasil y México”, en *Espiral*, 2008 (43), pp. 23-75, donde clasifican a Brasil y México como potencias regionales mediadoras y potencias subhegemónicas en el sistema interamericano, sin detenerse demasiado en sus respectivos objetivos de política exterior, sus resultados o la reacción de otros actores.

<sup>46</sup> Pedersen define la “hegemonía cooperativa” como “una gran estrategia y, en la medida en que es efectiva, un tipo de orden regional, que implica un dominio blando dentro y mediante arreglos de cooperación basados en una estrategia de largo plazo, que normalmente será perseguida por potencias medias militarmente débiles”. Tanto él como Daniel Flandes recurren al término liderazgo como si fuese un atributo inherente a este tipo de hegemonía. Véase T. Pedersen, “Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration”, *Review of International Studies*, 2002 (28), pp. 677-696; y D. Flandes, “Regional Power South Africa: Cooperative Hegemony Constrained by Historical Legacy”, *Journal of Contemporary African Studies*, 2009 (2), pp. 135-157.

cuatro categorías analíticas: reclamo de liderazgo, capacidades, instrumentos y acciones de política exterior y, finalmente, resultados, con énfasis especial en el reconocimiento de otros actores. A continuación se analiza cada una por separado.

Aunque es un factor elusivo, la voluntad de un Estado de movilizar sus capacidades con miras a influir en el desarrollo de los acontecimientos en la región a la que pertenece es un prerrequisito para poder hablar de liderazgo. Por regla general, los gobiernos evitan utilizar el término porque suele asociarse a medidas coercitivas y puede generar recelos en la comunidad. Sin embargo, también puede darse el caso de que los miembros de un gobierno recurran a él con excesiva flexibilidad por motivos de política interna. En la identificación de la voluntad de liderazgo, por lo tanto, es imprescindible tomar en cuenta tanto las declaraciones y documentos gubernamentales como la opinión de los especialistas.

Según la teoría realista de las relaciones internacionales y todos sus derivados, la política exterior de un país está determinada en primer lugar por el lugar que ocupa en el sistema internacional y, en particular, por sus capacidades de poder. Las capacidades pueden ser materiales (el tamaño, el peso demográfico, la importancia económica y el potencial militar) e inmateriales, tales como el reconocimiento del profesionalismo de la diplomacia, la capacidad de generar propuestas y otros factores relacionados con la noción de *soft power*. Un concepto relacionado es el de la capacidad de negociación, que se deriva en buena medida del stock de capacidades de determinado actor, aunque también depende de las condiciones imperantes en el contexto internacional y de la detección oportuna de riesgos y posibilidades.

En tanto que categoría sociológica, el indicador fundamental para evaluar el liderazgo regional de un Estado es el reconocimiento que obtiene de semejante estatus por parte del resto de los miembros de la comunidad. Como apunta Andrew Hurrell:

Un Estado puede reclamar el estatus de gran potencia, pero la membresía al club de las grandes potencias es una categoría social que depende del reconocimiento de otros: los compañeros en el club, pero también de parte de los Estados más pequeños y débiles, que estén dispuestos a aceptar la legitimidad y autoridad de los que están en la cima de la jerarquía internacional.<sup>47</sup>

Esto significa que la consolidación como potencia regional, primero, y como potencia global, después, implica un doble reconocimiento: por parte de los vecinos y por parte de los principales actores del sistema (fundamentalmente las potencias europeas y Estados Unidos aunque, como se discutirá en el siguiente apartado, la posición de las llamadas potencias emergentes cobra cada vez más relevancia).

En los capítulos siguientes utilizaré estas categorías para evaluar la política exterior regional de Brasil, Venezuela y México, identificados en la literatura como potenciales competidores por el liderazgo en América Latina. Para cada caso, presento una semblanza de los objetivos generales y principales puntos de inflexión en la política exterior de estos tres países durante la primera década del siglo XXI y evalúo sus capacidades de poder, tanto materiales como no materiales. Posteriormente, con base en el discurso gubernamental y las opiniones de los especialistas, se pone en cuestión la existencia de un reclamo de liderazgo por parte de estos tres países, se desglosan y analizan sus principales acciones e instrumentos de política exterior hacia la región y se intenta hacer una evaluación de sus resultados.

#### AMÉRICA LATINA A LA SOMBRA DE UNA POTENCIA HEGEMÓNICA EN DECLIVE

Toda evaluación de la política exterior de un Estado debe comenzar por la revisión de las características del sistema internacional en el que actúa. A partir de esta premisa, dedico este apartado a presentar algunas consideraciones generales que ayudarán a poner en

---

<sup>47</sup> “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?”, *International Affairs*, 2006 (01), p. 4.

contexto los estudios particulares de política exterior que constituyen el grueso de la tesis. En primer lugar, considero pertinente recordar algunas de las tendencias políticas y económicas que han dominado las relaciones internacionales en la primera década del siglo XXI. Posteriormente presentaré una revisión de la política de Estados Unidos hacia la región y, finalmente, intentaré brindar un perfil de las principales tendencias en la América Latina durante la primera década del siglo XXI, escenario espacial y temporal en el que se evalúa a los protagonistas del estudio.

A principios del nuevo milenio, el poderío estadounidense se extendía sin parangón por todo el orbe, después de una década de optimismo liberal en la que se suponía la llegada del fin de la historia.<sup>48</sup> A diferencia del esquema de prioridades que había prevalecido durante la guerra fría, durante los noventa la economía adquirió un carácter prioritario en las relaciones internacionales, desplazando a las preocupaciones tradicionales, como el desarme nuclear y la contención del comunismo. El liberalismo económico se asumió de lleno como paradigma dominante, con el respaldo de las instituciones financieras internacionales; se multiplicaron los acuerdos de libre mercado y proliferaron los esquemas de integración regional.<sup>49</sup>

Apenas empezado el nuevo siglo, el panorama internacional cambió drásticamente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, que reubicaron a las preocupaciones por la seguridad en la cima de la agenda estadounidense, con un nuevo enemigo en la mira: el terrorismo internacional. Este evento trágico coincidió con la presencia de un grupo de neoconservadores radicales al frente del gobierno de la potencia hegemónica, que tomó la catástrofe como pretexto para poner en práctica doctrinas

---

<sup>48</sup> La formulación original de esta tesis –una de las más refutadas de las últimas dos décadas– corresponde a Francis Fukuyama, primero en “The End of History?”, *The National Interest*, verano de 1989, pp. 3-18 y después en *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free Press, 1992.

<sup>49</sup> Para una evaluación benigna de la hegemonía estadounidense véase G. John Ikenberry, “American Power and the Empire of Capitalist Democracy”, *Review of International Studies*, 2001 (27), pp. 191-212.

unilaterales de expansión imperial, lo que llevó, entre otros sucesos desafortunados, a la invasión de Iraq en 2003, sobre la base de evidencias que se probarían falsas y sin recibir el respaldo ni la legitimidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>50</sup>

La doctrina Bush, que autorizaba la guerra preventiva y dividía al mundo de manera maniquea entre amigos y enemigos, resultó contraproducente para Estados Unidos, pues alimentó el sentimiento de antiamericanismo por doquier, concitando incluso la oposición de sus aliados tradicionales.<sup>51</sup> Muchos autores hicieron notar el riesgo de una sobreexpansión imperial como resultado de un ejercicio tan arrogante del poder hegemónico y vaticinaron el inicio de una fase pronunciada de declive de la potencia hegemónica.<sup>52</sup>

El poder de Estados Unidos, la potencia hegemónica del sistema internacional contemporáneo, se encuentra en una fase de declinación. Es un proceso natural, por el que han pasado todos los grandes imperios,<sup>53</sup> aunque quizá el proceso haya sido acelerado por la arrogancia y agresividad que caracterizó a la política exterior estadounidense durante la era de George W. Bush. Sin embargo, no hay que perder de vista que el declive de la potencia y la anunciada transición de un sistema unipolar a uno multipolar son procesos de larga duración (la sustitución por parte de China como líder de la economía mundial está fechada para alrededor del 2030), por lo que no involucra modificaciones drásticas en las relaciones con sus vecinos inmediatos.

---

<sup>50</sup> Para un recuento detallado de la biografía y la formación del grupo de asesores en política internacional de George W. Bush véase James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Nueva York, Penguin, 2004.

<sup>51</sup> Véase Melvin Gurtov, *Superpower on Crusade: the Bush Doctrine in U.S. Foreign Policy*, Boulder, Lynne Rienner, 2006.

<sup>52</sup> Para una revisión temprana en este sentido véase Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, *America Unbound: the Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings, 2003.

<sup>53</sup> La expresión más conocida de esta tesis se encuentra en Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Nueva York, Vintage, 1989; para una aplicación al caso de Estados Unidos, véase Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, Nueva York, Penguin, 2005.

No es la primera vez que se pregona la declinación de la potencia hegemónica. Desde mediados de los setenta empezó a correr la tesis de que el poderío de Estados Unidos estaba en declive relativo, en la esfera económica por el ascenso de Europa y de Japón y en el ámbito militar por una supuesta paridad con la Unión Soviética; sin embargo, la discusión quedó suspendida con el derrumbe imprevisto de la URSS y la consecuente confirmación de Estados Unidos como potencia hegemónica mundial. Actualmente la constatación del declive relativo de la potencia hegemónica parece estar mejor sustentada y, aunque todavía existen analistas escépticos, es reconocida por la mayoría de los autores dedicados al estudio de la geometría internacional del poder.<sup>54</sup>

Hay que distinguir, sin embargo, entre las conductas estatales que apuntan al surgimiento de una nueva estructura multipolar y su resultado efectivo. Al respecto, Roberto Russell advierte que el hecho de que se haya planteado desde hace más de 30 años obliga a tomar la tesis de la declinación hegemónica con cautela, pues, aún cuando fuera cierta se trataría necesariamente de un proceso de muy largo plazo y no hay elementos para asegurar que nos encontramos en la fase final.<sup>55</sup> El mundo se encuentra en una fase de transición, pero ni el ritmo ni los resultados pueden preverse con certeza.

La otra cara de esta moneda es el aumento paulatino del peso político de otros países, otrora considerados periféricos y ahora reconocidos como potencias emergentes. Las voces de países como China, India y Brasil son cada vez más atendidas, lo mismo en los distintos foros en los que participan que en la formación de la opinión pública

---

<sup>54</sup> Para una discusión contemporánea sobre el particular y sus efectos potenciales véase el ensayo de revisión bibliográfica de Christopher Layne, “The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality?”, *International Security*, 2009 (01), pp. 147-172.

<sup>55</sup> “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?”, *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre de 2006, pp. 57-60.

mundial.<sup>56</sup> El ascenso de China merece capítulo aparte pues su creciente participación en el mercado mundial fue quizá el más profundo y duradero de los cambios del sistema internacional en la primera década de este siglo y la crisis de 2008-2009 no hizo sino aumentar su preponderancia.<sup>57</sup>

A fuerza de mantener un crecimiento sostenido durante tres décadas, en 2010 China consiguió desplazar a Japón como la segunda mayor economía del planeta.<sup>58</sup> Algunos analistas identifican una nueva bipolaridad en formación que involucra a China y Estados Unidos. Los lazos económicos y políticos entre estos dos países son extremadamente complejos, pues al tiempo que China se ha convertido en el principal acreedor de Estados Unidos mediante la compra de su deuda pública –lo cual representa, sin duda, una carta de negociación invaluable–, su comercio exterior también es dependiente del consumo estadounidense. Tanto en el ámbito económico como en el político, el ascenso de China ha desplazado el eje del poder internacional del Océano Atlántico al Pacífico.<sup>59</sup>

La arrogancia estadounidense propició también la crisis del multilateralismo, tanto en su expresión política como económica. La decisión de invadir Iraq sin el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU constituyó un fuerte atentado contra la legitimidad de la

---

<sup>56</sup> A lo largo de la década, otros actores principales del sistema internacional mantuvieron una postura introvertida. Japón se mantuvo estancado, mientras que Europa estuvo más concentrada en su proceso de ampliación, primero, y en atender las repercusiones de la crisis económica global desde finales de 2008.

<sup>57</sup> Jorge Domínguez señala el ascenso de China en los mercados mundiales como uno de los principales cambios sistémicos de la década, véase “The Changes in the International System in the 2000s”, en J. I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 1-16.

<sup>58</sup> “China Passes Japan as Second-Largest Economy”, *The New York Times*, 15/08/10.

<sup>59</sup> A decir de Eric Hobsbawm: “Hoy estamos en una etapa de transición de una economía mundial dominada por el norte (en los últimos tiempos por Estados Unidos) a un nuevo esquema, probablemente con eje en Asia”. Véase “Después del siglo XX: un mundo en transición”, en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008, p. 46.

institución. Por su parte, la apertura del sistema económico mediante rondas multilaterales de negociación se encuentra paralizado tras el fracaso en las negociaciones de la Ronda de Doha en la Cumbre de Cancún en 2003, cuando los países industrializados se enfrentaron a la oposición concertada de un grupo de países de renta media, que exigían la apertura de sus sectores agroindustriales como condición previa a cualquier otro avance.

A finales de 2008 sobrevino la crisis largamente anunciada cuando reventó la burbuja hipotecaria que se había generado por los excesos de una jugosa y voraz industria financiera, sustentada en la emisión de préstamos de alto riesgo.<sup>60</sup> Por desatarse en el núcleo de la economía mundial, la crisis del mercado hipotecario estadounidense se convirtió en una crisis económica de alcance global, cuyas consecuencias todavía padecemos. Esta nueva recesión volvió a otorgarle primacía a la atención de la economía pero, a diferencia de los noventa, el clima imperante está muy lejos del optimismo.

La debacle financiera de 2008 y la crisis que generó pusieron en duda muchos de los paradigmas económicos que se habían expandido durante la década de los noventa, principalmente la fe ciega en la capacidad de autorregulación de los mercados y la necesidad de mantener al Estado al margen de la economía.<sup>61</sup> En muchos países, incluyendo a Estados Unidos, los Estados, en tanto que garantes del bien común, tuvieron que salir al rescate de sus economías. En el contexto de globalización imperante, la capacidad de adaptación ha demostrado ser una virtud capital para impulsar el propio

---

<sup>60</sup> Múltiples visiones sobre el origen y las consecuencias de la crisis pueden encontrarse en Paul Krugman *et al.*, *La crisis económica mundial*, México, DeBolsillo, 2011.

<sup>61</sup> Véase Nancy Birdsall y Francis Fukuyama, “The Post-Washington Consensus: Development after the Crisis”, *Foreign Affairs*, 2011 (90), pp. 45-53. Además del regreso del Estado a la economía mediante la instrumentación de políticas industriales, los autores identifican como consecuencias de la crisis: la deslegitimación de la versión estadounidense del capitalismo, el fin del fetiche de las finanzas externas (según el cual el libre flujo del capital alrededor del mundo beneficiaría a los países en desarrollo) y una renovada preocupación por mantener políticas sociales como fundamento de la legitimidad gubernamental.



desarrollo, lo que no pocas veces implica tomar decisiones *a contrario sensu* de lo que recomendaría la ortodoxia económica. Los casos exitosos de las economías emergentes antes referidas dan prueba de ello.

### *La política de Estados Unidos hacia la región*

El propósito de esta tesis no es indagar sobre la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina (cómo se formula e implementa o cómo ha cambiado en el tiempo); sin embargo, para evaluar la política exterior de todos los países del continente americano es indispensable tomar en consideración la política estadounidense hacia el hemisferio,<sup>62</sup> en la medida en que mucho de lo que hacen o dejan de hacer –su margen de maniobra– está condicionado por lo que hace o deja de hacer Estados Unidos. Por lo tanto, dedicaré las siguientes cuartillas a presentar algunas consideraciones sobre las preferencias y posiciones de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, entendidas como condicionantes estructurales del margen de maniobra de los países latinoamericanos.

Emprendo la tarea con cautela pues, como advierte atinadamente Peter Smith: “el estudio de las relaciones interamericanas degenera con demasiada frecuencia en el estudio de la política exterior de Estados Unidos”.<sup>63</sup> Las razones para ello van desde la tentación etnocéntrica de los académicos estadounidenses –recuérdese la importancia del excepcionalismo como mito fundador de esa nación– hasta la gran disparidad en los recursos, infraestructura y planta de investigadores disponibles para generar conocimiento

---

<sup>62</sup> No suele recurrirse a este concepto geográfico en las evaluaciones de la política exterior de los países latinoamericanos, pero es muy importante para entender la de Estados Unidos. Un claro indicador de ello es que la oficina burocrática encargada de las relaciones con América Latina en el Departamento de Estado recibe el nombre de Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental (*Bureau of Western Hemispheric Affairs*).

<sup>63</sup> Peter H. Smith, *Talons of the Eagle. Latin America, the United States and the World*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, p. viii.

en Estados Unidos en comparación con los países latinoamericanos, que puede considerarse una expresión más de su persistente poder hegemónico.<sup>64</sup>

Toda evaluación de la distribución de poder en el hemisferio occidental está obligada a partir del reconocimiento de la hegemonía estadounidense. Más allá de las especulaciones sobre su declive relativo de poder y una posible reestructuración del sistema internacional en curso, Estados Unidos es la potencia hegemónica incuestionable en el continente americano; lo fue durante el siglo XX y lo sigue siendo al término de la primera década del siglo XXI. Sin embargo, la forma en que se ha instrumentalizado esta hegemonía ha fluctuado entre la abierta intervención militar en los momentos más álgidos de la guerra fría (Guatemala, República Dominicana, Granada y Panamá) hasta la influencia ideológica mediante el uso del *soft power*, notoriamente en la promoción del trinomio democracia, derechos humanos y libre mercado durante los noventa. Durante la primera década del siglo XXI, América Latina ocupó un lugar secundario en la política exterior de la potencia hegemónica; pero esto no obsta para que siga siendo una variable fundamental para entender las políticas exteriores del resto de los países de la región.

#### a) Evolución de la gran estrategia estadounidense hacia América Latina

Arturo Valenzuela recomienda distinguir entre tres tipos de política al evaluar la política exterior de Estados Unidos hacia cualquier región del mundo: 1) la gestión cotidiana; 2) la “gran estrategia” –que responde a una visión amplia de objetivos de política exterior con objetivos claros de mediano y largo plazo–; y 3) la gestión de crisis, es decir la respuesta a las emergencias políticas, económicas e incluso naturales que ponen en riesgo

---

<sup>64</sup> Así lo hacía Susan Strange, quien a finales de los ochenta identificaba el peso preponderante de la academia estadounidense en la estructura del conocimiento mundial como uno de los elementos que permitían descartar el “mito” del declive de su hegemonía. Véase “The Persistent Myth of Lost Hegemony”, *International Organization*, 1987 (04), pp. 565 ss.

la estabilidad y amenazan la seguridad nacional.<sup>65</sup> Una de las manifestaciones de la gran asimetría de poder entre Estados Unidos y los países de América Latina es que aun cuando la región no le resulte prioritaria, Washington no deja de tener una política oficial hacia ella,<sup>66</sup> sin embargo, lo verdaderamente relevante es detectar modificaciones en la “gran estrategia” estadounidense hacia la región. En términos generales pueden identificarse cuatro etapas: el ascenso a superpotencia; la guerra fría; la década de los noventa y la etapa posterior a los atentados del 11 de septiembre.

La consolidación de la hegemonía estadounidense en el hemisferio occidental fue paso previo y condición necesaria para su ascenso a superpotencia. Se trató de un proceso gradual que se expresó primero en su vecindad geográfica inmediata, la cuenca del Caribe –que incluye a México, Centroamérica, las Antillas y algunos países de América del Sur, como Colombia y Venezuela–, y sólo en segundo término sobre el resto del continente. A partir de la guerra contra España por el dominio de Cuba en 1898, los dirigentes de Estados Unidos comenzaron a reclamar la cuenca del Caribe como su zona de influencia, *conditio sine qua non* para pertenecer al club de las grandes potencias. El dominio sobre el Caribe marca el inicio del proceso que conduciría a los Estados Unidos a la hegemonía continental, pero no fue sino hasta la década de los treinta, conforme se anticipaba la guerra, que Estados Unidos comenzó a dedicar una atención considerable a los países de Sudamérica.

---

<sup>65</sup> *Democracy and Trade: US Foreign Policy Towards Latin America*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2004, p. 2. En el momento de comenzar a escribir esta tesis, Arturo Valenzuela se desempeñaba como encargado de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, de ahí que sus consideraciones cobren especial relevancia.

<sup>66</sup> “Dado que Estados Unidos cuenta con un gobierno enorme –nos dice Lars Schoultz– es posible encontrar una política para casi cualquier asunto de casi cualquier rincón del mundo”; véase “La política de Estados Unidos hacia América Latina: temáticas cambiantes, valores permanentes”, en Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, Colmex, 2007, p. 81. Solamente la oficina encargada del hemisferio en el Departamento de Estado tiene más recursos que la mayoría de los ministerios exteriores de los países latinoamericanos (A. Valenzuela, art. cit., p. 3).

En el marco del sistema bipolar imperante durante la guerra fría, caracterizado por una intensa competencia entre las dos superpotencias en todos los ámbitos, la prioridad de la política exterior de Estados Unidos era contener el avance del comunismo. Esta preocupación adquirió niveles obsesivos en la región que consideraba su área de influencia y condujo a ese país a brindar su apoyo a regímenes dictatoriales, siempre que profesaran un anticomunismo militante, y desestabilizar por diversos medios, desde el financiamiento de movimientos subversivos hasta la intervención abierta, a todo gobierno que mereciera sospechas de comunista, frecuentemente infundadas.<sup>67</sup> Las intervenciones estadounidenses en América Latina durante la guerra fría estuvieron motivadas por lo que Abraham Lowenthal llama “la presunción hegemónica”, es decir “la convicción de que todo el hemisferio era [su] legítima esfera de influencia”.<sup>68</sup>

En opinión de Lars Schoultz, “con el fin de la guerra fría desapareció la pata de seguridad del trípode analítico –basado en los intereses estadounidenses– que hasta entonces había determinado la política estadounidense hacia Latinoamérica: la política interna, el bienestar económico y la seguridad”.<sup>69</sup> Esto implicó también una disminución relativa de la importancia geopolítica de la región, lo que permitió que cobraran mayor relevancia y visibilidad otros asuntos que habían estado presentes de tiempo atrás, pero sin recibir atención prioritaria como el narcotráfico y la defensa de los derechos humanos.

---

<sup>67</sup> Según Jorge Domínguez, la política de Estados Unidos hacia América Latina durante este periodo se distinguió por su alta motivación ideológica, que muchas veces condujo a comportamientos irracionales en términos de costo-beneficio. Véase “U.S.-Latin American Relations during the Cold War and its Aftermath”, en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: the New Agenda*, Londres, Harvard University Press, 1999, pp. 33-50.

<sup>68</sup> “The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption”, *Foreign Affairs*, 1977 (01), pp. 199-213. Como el título lo sugiere, en este artículo Abraham Lowenthal hace eco de la tesis en boga de la época, según la cual los días de la supremacía estadounidense estaban contados. Como se apuntó antes, la política de reconstrucción hegemónica de Ronald Reagan y posteriormente, el fin de la guerra fría, acallaron estas voces y demostraron que el autor se precipitó en su esperanzado diagnóstico.

<sup>69</sup> Art. cit., p. 61.

Peter Smith se refiere a esta década como la era de la incertidumbre, en la que la falta de un enemigo extracontinental bien definido obligó a Estados Unidos a redefinir muchos de sus esquemas para lidiar con su vecindario.<sup>70</sup>

Durante los años noventa se instauró un consenso ideológico continental que favorecía la democracia, el libre mercado y la cooperación internacional mediante instituciones multilaterales. En 1991, en ocasión del primer aniversario de la Cumbre de las Américas, el presidente Bush expuso con claridad el proyecto continental de la potencia hegemónica en la posguerra fría:

Del extremo norte de Alaska hasta el punto más austral de Tierra del Fuego compartimos una herencia común (...) y ahora, conforme la democracia inunda el mundo, compartimos el desafío de liderar con el ejemplo. Podemos liderar el camino a un mundo libre de sospecha y de barreras mercantilistas, de ineficiencias socialistas. Podemos mostrar al resto del mundo que la desregulación, el respeto a la propiedad privada, las bajas tasas impositivas y bajas barreras al comercio pueden producir amplios retornos económicos.<sup>71</sup>

Como puede verse, se establece una identidad en el discurso entre democracia y libre mercado, los dos pilares del proyecto hegemónico continental. Reconocer la existencia de este proyecto hegemónico no implica suponer que fuera una imposición. En realidad, muchos de los líderes políticos del momento compartían la fe en esta receta; por lo tanto, la hegemonía no sólo debe entenderse como un acto de fuerza, sino de convencimiento ideológico. Sin embargo, “debe reconocerse la naturaleza fundamentalmente ideológica de los proyectos de alcance hemisférico, económicos y políticos, como parte del proyecto neoliberal que sustenta el proyecto hegemónico global de Estados Unidos”.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> *Op. cit.*, p. 6.

<sup>71</sup> Cit. por Eldon Kenworthy, *América/Americas: Myth in the Making of U.S. Policy Toward Latin America*, Pennsylvania, State University Press, 1995, pp. 5-6.

<sup>72</sup> Nicola Phillips, “U.S. Power and the Politics of Economic Governance in the Americas”, *Latin American Politics and Society*, 2005 (04), p. 3.

La Organización de Estados Americanos fue uno de los instrumentos utilizados para promover y defender la democracia en el hemisferio. Además del caso de Haití, las amenazas a la estabilidad democrática en Perú, Guatemala, Ecuador, la República Dominicana y Paraguay activaron la intervención multilateral del organismo, siempre con el respaldo decisivo de la potencia hegemónica. Esto condujo a diversos autores a congratularse por el establecimiento de un régimen democrático interamericano, en el que la normalidad democrática sería preservada aún cuando los gobiernos involucrados tuvieran preferencias y adoptaran políticas contrarias a los intereses estadounidenses – como en el caso del reinstaurado presidente Aristide, en Haití, partidario de la teología de la liberación y con una retórica abiertamente antiestadounidense.<sup>73</sup>

La culminación de la institucionalización de este régimen fue la negociación y suscripción generalizada de la Carta Democrática Interamericana; pero, en una dolorosa ironía de la historia, su aprobación coincidió con el fatídico día de los atentados terroristas en Estados Unidos, que tuvieron como efecto inmediato reintroducir la preocupación por la seguridad en el primer peldaño de la agenda de la potencia hegemónica, desplazando así otras preocupaciones más liberales como la defensa de la democracia. En consecuencia, la respuesta de la OEA no fue tan efectiva para lidiar con el golpe de Estado en contra del presidente de Venezuela en 2002 –cuando Estados Unidos se precipitó a reconocer al gobierno provisional emanado del golpe– ni en la crisis política en Honduras en el segundo semestre de 2009.

Con los atentados del 11 de septiembre de 2001, se desvaneció toda esperanza de recibir la atención prioritaria que el presidente Bush había prometido otorgarle a la región. A partir del reconocimiento de este cambio, hay dos visiones predominantes, y hasta cierto punto opuestas, acerca de los efectos de estos acontecimientos sobre la

---

<sup>73</sup> Véase Dexter S. Boniface, “Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States”, *Global Governance*, 2002 (08), pp. 365-381.

política de Estados Unidos hacia América Latina: algunos afirman que, para bien o para mal, América Latina desapareció por completo de la agenda de Washington (tesis de la negligencia radical); otros sostienen, sin embargo, que la política estadounidense hacia América Latina también se vio envuelta en el paradigma de la “guerra contra el terror”, generando una gran resistencia en la mayoría de los países de la región.<sup>74</sup>

La estrategia estadounidense para promocionar el libre comercio, el segundo pilar de su proyecto hegemónico continental, puede dividirse en dos fases. Inicialmente Estados Unidos propuso negociar un acuerdo amplio con la región en su conjunto para concretar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA);<sup>75</sup> sin embargo, a partir de 2003, tras el fracaso de las reuniones de Cancún y Miami, resultó obvio que no podría avanzarse gran cosa en la creación de un acuerdo de escala continental y se adoptó una estrategia de negociación de acuerdos individuales.

No me interesa detenerme aquí en las especificidades técnicas de la negociación del malogrado tratado comercial, pero es importante desentrañar los intereses estadounidenses detrás de esta iniciativa y los efectos de su cambio de estrategia. En realidad, las ganancias potenciales para Estados Unidos derivadas de la liberalización del comercio a escala continental eran marginales, si se considera que la mayoría de sus intercambios e intereses están concentradas en su vecindad inmediata. La intención de concretar el ALCA se entiende mejor como una estrategia geopolítica para sentar precedentes de conformidad con la nueva agenda comercial estadounidense (que incluye temas adyacentes al libre comercio como la protección de inversiones, derechos de propiedad y la inclusión de acuerdos paralelos para garantizar condiciones laborales y

---

<sup>74</sup> Véase R. Guy Emerson, “Radical Neglect? The “War on Terror” and Latin America”, *Latin American Politics and Society*, 2010 (01), pp. 33-62.

<sup>75</sup> El proyecto fue anunciado en la Cumbre de las Américas de 1994 y se le considera virtualmente aniquilado desde la cumbre de Mar del Plata en 2005.

medioambientales – todos ellos incorporados previamente en el TLCAN), que favorecieran su inclusión posterior en las negociaciones globales en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio.

Sin embargo, Estados Unidos demostró una gran arrogancia al pretender imponer su esquema, sin la menor voluntad de hacer concesiones en lo que resultaba de mayor importancia para los países agro-exportadores de América Latina: la disminución de los subsidios a la agricultura y otras barreras no arancelarias como la legislación *anti-dumping*, que se invoca con frecuencia con fines proteccionistas. Esto le granjeó la oposición de Brasil y el resto de los países del Mercosur y alimentó las protestas de Venezuela y sus aliados, que tachaban al ALCA de ser un proyecto imperialista. Al final, la resistencia de algunos países latinoamericanos y la pérdida de interés en Estados Unidos lograron sofocar el proyecto continental. Cabe preguntarse si su fracaso representó un triunfo de la región en contra de las pretensiones imperialistas estadounidenses, como lo anunciara con vehemencia el presidente Hugo Chávez, o si, por el contrario, resultó nocivo en la medida en que la nueva estrategia estadounidense de negociación de acuerdos bilaterales por separado representa un obstáculo para los múltiples esfuerzos de integración regional. En cualquier caso, desde el fracaso del ALCA, la potencia hegemónica no ha vuelto a generar un proyecto de alcance hemisférico.

#### b) Conceptualización de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina

Roberto Russell identifica tres visiones recurrentes para explicar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: la idea del hemisferio occidental, la supuesta “irrelevancia creciente” de la región para Washington y la “voluntad y práctica imperialista” estadounidense en América Latina. Desmenuza cada una de ellas y asegura que el marco de análisis más adecuado es entenderlas como la dinámica propia de las



relaciones entre una gran potencia y su área de influencia.<sup>76</sup> Russell detecta dos ventanas de oportunidad para consolidar espacios de autonomía objetiva: “declinante o no, Estados Unidos carece del poder para controlar mucho de lo que hacemos, o de lo que nos gustaría hacer” y además “está dispuesto a establecer `esferas de responsabilidad´ y cierta división del trabajo en la región”.<sup>77</sup> Jorge Domínguez comparte este diagnóstico cuando afirma que los cambios en el sistema internacional en la primera década del siglo XXI se tradujeron en una disminución de la preponderancia estadounidense y un aumento de la autonomía de América Latina.<sup>78</sup>

Durante la primera década del siglo XXI, la visión dominante ha sido la de la irrelevancia creciente de la región frente a un Estados Unidos enfrascado en una lucha internacional contra el terrorismo, en abstracto, y dos guerras extremadamente complejas en el Medio Oriente, en concreto, a lo que debe sumarse la crisis económica mundial que se generara en ese país en 2008. Sin embargo, como advierte el propio Russell, “que otros países o regiones del mundo estén en el centro del radar de Washington no convierte a América Latina en intrascendente”.<sup>79</sup> La importancia de América Latina para Estados Unidos radica en datos duros como ser el origen de más de 30% de sus importaciones de petróleo y de más de la mitad de la población estadounidense nacida en otro país. Por su parte, Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia del continente, por lo que todos los países de la región deben tomarlo en consideración al delinear sus políticas exteriores

La cercanía geográfica es un factor decisivo para determinar el orden de prioridad que asigna un Estado a otros en la definición de su política exterior. Esta afirmación parece ser válida para la mayoría de los países, pero por tratarse de una superpotencia

---

<sup>76</sup> “América Latina para Estados Unidos”, pp. 48-62.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 62. Según Russell, el principal obstáculo para aprovechar semejante autonomía no es la voluntad estadounidense, sino los “problemas internos y las diferencias y conflictos entre nuestros países”.

<sup>78</sup> “The Changes in the International System during the 2000s”, p. 1.

<sup>79</sup> *Art. cit.*, p. 55.

cabe cuestionarse si aplica para Estados Unidos, cuyos intereses y capacidad de acción son globales. Robert Pastor opina que sí e identifica tres continuidades en la definición de prioridades de la política exterior de los Estados Unidos en el siglo XX: Estados Unidos primero (*America first*); “las Américas” después (*The Americas second*) y el mundo en tercer lugar (*The World third*). Aun dentro de estas tres prioridades es posible identificar grados de diferenciación pues dentro de América Latina se presta mayor atención a los países de la vecindad inmediata –México, Centroamérica y el Caribe–, como lo muestra, por ejemplo, el rescate financiero de México en 1995 frente a la indiferencia ante la crisis Argentina en 2001.

La distancia es un factor muy importante para explicar las relaciones interamericanas, pero no solamente en su sentido geográfico, sino también cuando se refiere a la compatibilidad de intereses y preferencias. En este sentido, podría catalogarse a los países latinoamericanos en tres grupos en función de la distancia/dependencia que mantienen frente a Estados Unidos: los cercanos, unidos por esquemas institucionales de cooperación económica y militar y con fuertes vínculos de dependencia (como Colombia, México y Guatemala); los neutrales, que buscan mantener relaciones cordiales y mutuamente provechosas pero reivindican importantes márgenes de autonomía (como Brasil, Chile y recientemente Argentina) y los adversarios, que denuncian en su discurso oficial el imperialismo norteamericano (principalmente el binomio Cuba-Venezuela y con menor intensidad, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y El Salvador).

Algunos analistas denuncian la falta de atención de Estados Unidos hacia América Latina como una negligencia indeseable e injusta. Según Rosario Green, “Latinoamérica ha esperado por décadas colocarse como una prioridad importante para Estados

Unidos”.<sup>80</sup> En contraste, Peter Smith recomienda ser cautelosos con este tipo de deseos, pues nada asegura a los países latinoamericanos que una mayor atención por parte de Estados Unidos no se traduzca en una renovada injerencia unilateral; insiste, además, en subrayar que la negligencia estadounidense se tradujo en una ampliación de los márgenes de maniobra para los países de la región.<sup>81</sup>

### *El lugar de América Latina en el sistema internacional del siglo XXI*

A principios de la segunda década del siglo XXI prevalece un clima de entusiasmo sobre las posibilidades de América Latina de lograr un desarrollo económico acelerado, cuya manifestación más popular es la idea de que ésta será “la década de América Latina”.<sup>82</sup> A principios de siglo el panorama no era tan optimista; en un artículo fechado en abril de 2000 Abraham Lowenthal afirmaba con pesar que “es difícil ser optimista sobre América Latina y el Caribe en el cambio de siglo”, y consideraba que “América Latina se estaba rezagando conforme Asia del Este empezaba a recuperarse, Europa ganaba *momentum* y Estados Unidos seguía creciendo”.<sup>83</sup> Sin embargo, Lowenthal advertía también sobre la gran volatilidad de la imagen externa de la región, por lo que recomendaba estudiarla con un sentido de perspectiva para reconocer sus avances en medio de un periodo de

---

<sup>80</sup> Véase “América Latina, la gran ausente en la política exterior estadounidense”, en *Visiones desde el sur de América*, México, Porrúa, 2006, p. 139.

<sup>81</sup> *Op. cit.*, pp. 367-368; 389-390; 399.

<sup>82</sup> La expresión está consagrada en el libro más reciente del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Alberto Moreno, titulado *La década de América Latina y el Caribe: una oportunidad real* (Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011) y ha sido retomada en numerosas ocasiones por políticos, empresarios y articulistas.

<sup>83</sup> Véase “Latin America at the Century’s Turn”, *Journal of Democracy*, 2000 (02), pp. 41 y 44. En ese momento, México aparecía como una excepción honrosa en un contexto regional de recesión económica y retroceso democrático, con un crecimiento superior a 3% en 1999 y con elecciones en puerta, en las que se verificaría la primera alternancia pacífica del partido gobernante desde la revolución.

dificultades.<sup>84</sup> La misma recomendación parece válida hoy que, en comparación con la debacle financiera en los viejos centros de la economía mundial (Europa y Estados Unidos), América Latina se ofrece como una región de éxito relativo y buena prospectiva económica.<sup>85</sup>

Hay que reconocer que América Latina ocupa un lugar secundario en el sistema internacional: tiene poca relevancia estratégica para el resto del mundo, tiene una baja participación relativa en la economía mundial y se encuentra cada vez más fragmentada. América Latina no forma parte de las preocupaciones de los estudios estratégicos por su condición de zona relativamente pacífica y por no incluir ninguna potencia nuclear. A la posición tradicionalmente subordinada de los países latinoamericanos hay que sumar su importancia relativamente baja en términos de la participación en el producto bruto mundial<sup>86</sup> y en los flujos de comercio internacionales.<sup>87</sup>

Es común encontrar la idea, con diferentes expresiones, de que América Latina necesita unirse para hablar con una sola voz si es que quiere potencializar su influencia en el sistema internacional contemporáneo y participar en la toma de decisiones más relevantes para la humanidad. Algunos autores llegan a identificar funciones para la región como un todo.<sup>88</sup> Sin embargo, esta imagen de América Latina como un actor

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 44 y 55.

<sup>85</sup> México nuevamente vuelve a ser la excepción, por lo menos en términos económicos, pues la tasa de crecimiento económico registró una caída de 6.5% en 2009 como consecuencia de la desaceleración económica en Estados Unidos, la más pronunciada de toda la región.

<sup>86</sup> América Latina y el Caribe representa 8.6% del producto bruto mundial, del cual 2.9% corresponde a Brasil y 2.1% a México; en contraste, la participación de la región denominada “*developing Asia*” es de 24%. Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril de 2011.

<sup>87</sup> En 2006 el flujo comercial de América Latina y el Caribe representaba 3.77% de las exportaciones y 3.74% de las importaciones totales de mercancías por regiones. Fuente: estadísticas de la Organización Mundial de Comercio.

<sup>88</sup> Jorge Chabat afirma que América Latina puede llegar a contener a Estados Unidos ocasionalmente (*The International Role of Latin America after September 11: Tying the Giant*, México, CIDE, 2008). Ofrece

unificado jamás se ha verificado en la realidad. Los obstáculos son numerosos, desde la inclinación histórica a mirar hacia Estados Unidos y Europa en lugar de hacia los vecinos, las diferentes estrategias de desarrollo y la renuencia a ceder soberanía a instancias supranacionales.<sup>89</sup>

Actualmente es posible identificar numerosas líneas de fractura en la región. La tesis de la partición de América Latina tiene diferentes avatares: en términos de diversificación del comercio y prioridades en la agenda, se puede trazar una primera distinción entre la América Latina del Norte (México, América Central y el Caribe) y la América Latina del Sur; una segunda línea divisoria entre los países con costas en el Atlántico y aquellos con costas en el Pacífico; y, finalmente, una división profunda en términos ideológicos, en función de la postura que se mantiene frente a Estados Unidos.

En América Latina, la primera década del siglo estuvo marcada por fenómenos como la llegada de una serie de gobiernos de izquierda mediante mecanismos democráticos, la obtención de una autonomía creciente *vis a vis* Estados Unidos y la proliferación de esquemas institucionales e iniciativas presidenciales (Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América, Unión de Naciones Sudamericanas, Comunidad Latinoamericana de Naciones, etc.), que, lejos de abonar a la consecución del anhelo integracionista han desembocado en una mayor fragmentación en la región.

---

como evidencia la oposición de México y Chile, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU en 2003, a una eventual resolución que legitimara la invasión de Iraq. Sin embargo, como demuestra Mónica Serrano, cada uno de estos países siguió una estrategia propia de negociación, más efectiva en el caso de Chile, sin alcanzar una concertación efectiva entre sí (“La guerra de Iraq vista desde América Latina” en Gustavo Vega (coord.), *Bernardo Sepúlveda: juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, Colmex, 2007, pp. 281-308). Parece muy aventurado, por lo tanto, atribuirles la representación del resto de los países de la región.

<sup>89</sup> Véase Peter Birle, “Muchas voces, ninguna voz: las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional”, *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 2008, pp. 143-151.

En el terreno político, una de las tendencias más sobresalientes en la primera década del siglo XXI ha sido la llegada al poder por la vía electoral de diversas coaliciones identificadas con la izquierda, lo que representa una situación sin precedente.<sup>90</sup> Este fenómeno obedeció tanto a causas internas como a condiciones propicias en el plano internacional, pero probablemente su principal motor haya sido el descontento generalizado frente a los resultados sociales de las reformas estructurales de los noventa.<sup>91</sup> Ha surgido un amplio debate sobre el grado de identidad que comparten estas diferentes fuerzas políticas y la pertinencia de aglomerarlas bajo una categoría tan elusiva como “la izquierda”.<sup>92</sup> También se han propuesto varias tipologías, entre las que destaca la polémica distinción aventurada por Jorge Castañeda entre la izquierda buena, socialdemócrata, y la izquierda mala o populista.<sup>93</sup> Más allá de las diferencias sustanciales y programáticas entre cada una de las fuerzas políticas que se autodenominan

---

<sup>90</sup> La tendencia se inauguró en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela; le siguieron Ricardo Lagos en Chile en el 2000, Luis Inácio “Lula” da Silva en Brasil en 2002, Néstor Kirchner en Argentina en 2003, Tabaré Vázquez en Uruguay en 2004 y Evo Morales en Bolivia en 2005. En 2006 Michelle Bachelet refrendó el triunfo de los socialistas en Chile, Rafael Correa llegó a la presidencia en Ecuador y Daniel Ortega hizo lo propio en Nicaragua; ese mismo año tanto Chávez como Lula consiguieron la reelección. En 2007 Kirchner dejó el poder en manos de su esposa, Cristina Fernández. Fernando Lugo conquistó la presidencia de Paraguay en 2008, mismo año en que Morales refrendó con amplitud su permanencia al mando en un referéndum revocatorio. Mauricio Funes llegó a la presidencia de El Salvador en 2009 y, finalmente, José Mújica sucedió a Tabaré Vázquez en Uruguay en 2010.

<sup>91</sup> Raúl L. Madrid reseña distintas explicaciones de orden interno que se han formulado para explicar este giro a la izquierda en “The Origins of the Two Lefts in Latin America”, *Political Science Quarterly*, 2010-2011 (04), pp. 591-593. Natalia Saltalamacchia se concentra en la dimensión internacional del fenómeno y subraya tres condiciones: la erosión del consenso de Washington, la indiferencia de Estados Unidos y un entorno internacional favorable (“El vuelco a la izquierda en América Latina”, *Estudios 90*, otoño de 2009, pp. 71-90).

<sup>92</sup> En opinión de Alain Touraine, por ejemplo, las categorías de “izquierda” y “derecha”, aplicables a los regímenes parlamentarios, no tienen sentido en América Latina. Véase “Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?”, *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre de 2006, pp. 46-55.

<sup>93</sup> “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, 2006 (03), pp. 28-43. Casi sobra decir que esta distinción es profundamente maniquea, para consumo de los tomadores de decisiones en Washington y funcional a los intereses del neoliberalismo.

de izquierda, es posible identificar ciertos rasgos comunes como el compromiso con la equidad, el control de los mercados y la promoción de la participación ciudadana.<sup>94</sup>

Si bien la democracia parece haberse instalado como una práctica cotidiana e indiscutida, se han registrado algunos síntomas preocupantes de regresión autoritaria, tanto mediante golpes de Estado abiertos, como el perpetrado en Honduras en junio de 2009,<sup>95</sup> como mediante golpes constitucionales y la recuperación de márgenes de discrecionalidad ilimitados por parte de algunos ejecutivos, como en el caso venezolano. En consecuencia, la América Latina contemporánea es mucho más diversa políticamente que durante la década de los noventa, cuando todos los países, con excepción de Cuba, adoptaron la democracia liberal como forma de gobierno.<sup>96</sup>

Esta pluralidad se traduce en una fractura multidimensional del antiguo consenso liberal, pues muchos de los países que inicialmente hicieron propio el programa económico del Consenso de Washington y buscaron algún tipo de acomodo con Estados Unidos han comenzado a modificar sus posturas. “Si bien las diferencias entre países han sido una característica permanente de la región latinoamericana, también lo es que el consenso en cuanto a democracia y libre comercio que se logró en los noventa, por

---

<sup>94</sup> El análisis de Maxwell A. Cameron, que a mi juicio resulta más convincente, enfatiza los puntos en común, sin dejar de reconocer las diferencias, pero adjudicándolas a las condiciones nacionales en que cada fuerza política surge y evoluciona; véase, “Latin America’s Left Turn: Beyond Good and Bad”, *Third World Quarterly*, 2009 (02), pp. 331-348.

<sup>95</sup> Sobre las consecuencias de la crisis de Honduras véase Marcos V. Freitas, “Honduras and the Emergence of a New Latin America”, *Latin American Policy*, 2010 (01), pp. 157-161; así como Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint, “La cuestión militar: el golpe de Estado en Honduras como desafío a la democracia y al sistema interamericano”, *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 2010, pp. 145-157.

<sup>96</sup> Para un análisis de los distintos modelos políticos en competencia y el estatus de las cuatro dimensiones internacionales de refuerzo de la democracia, control, condicionalidad, contagio y consentimiento, hacia finales de la década véase Laurence Whitehead, “The Fading Regional Consensus on Democratic Convergence”, en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008, pp. 13-38.

superficial que fuera, ha desaparecido.”<sup>97</sup> En otras palabras, hay un rechazo creciente a las políticas y preferencias estadounidenses por parte de algunos países y la construcción de nuevas alianzas tanto intra como extrarregionales.

En materia económica, América Latina presentó un ciclo expansivo prolongado entre 2003 y 2008 y, junto con Asia, fue una de las regiones que lograron sortear con relativa facilidad la crisis del 2008-2009.<sup>98</sup> Sin embargo, es importante tomar en consideración que, en muchos casos, la fortuna de los países latinoamericanos fue impulsada por la demanda sostenida de materias primas de parte de las economías asiáticas en procesos de desarrollo vertiginoso, principalmente China.<sup>99</sup> La perspectiva para los Estados latinoamericanos en los años por venir son, por lo tanto, ambivalentes: a diferencia de quienes afirman con optimismo que ésta será la década de América Latina, algunos advierten sobre el riesgo de regresar a esquemas de desarrollo dependientes de la exportación de materias primas hacia los nuevos centros de la economía mundial.<sup>100</sup>

El surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo, que algunos incluso califican como un nuevo paradigma, es una tendencia identificada por numerosos académicos al estudiar la región.<sup>101</sup> Esto significaría que América Latina, el principal laboratorio para la

---

<sup>97</sup> Ana Covarrubias, “La política exterior de México hacia América Latina”, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México*, Océano-Colmex, 2009, p. 384.

<sup>98</sup> Vale la pena recordar que esta afirmación no se sostiene para México, cuya economía fue la más golpeada y la de recuperación más tardía.

<sup>99</sup> Para un repaso muy completo de las relaciones comerciales entre China y diversos países de América Latina véase Alex E. Fernández Jilberto y Barbara Hogenboom, “Latin America and China: South-South Relations in a New Era” en *Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus*, Nueva York, Bergham, 2010, pp. 1-32.

<sup>100</sup> Incluyendo a analistas chinos, quienes pronostican que “es posible que las potencias mundiales tratarán a América Latina como un ‘patio de juegos’, tal y como han tratado a África”. Véase Wu Hongying, “Latin America: Key Trends and Challenges”, *Contemporary International Relations*, 2010 (edición especial), p. 42.

<sup>101</sup> Véase, por ejemplo, Jean Grugel, Pia Riggiozzi y Ben Thirkell-White, “Beyond the Washington Consensus? Asia and Latin America in Search of More Autonomous Development”, *International Affairs*,



aplicación de las reformas neoliberales del Consenso de Washington, sería también una de las regiones que buscan activamente nuevos modelos para trascenderlo. A raíz de la crisis económica global, las tesis centrales del “fundamentalismo de mercado” han quedado desprestigiadas, incluso en los países industrializados, y en América Latina ha servido como catalizador de nuevos paradigmas, más autóctonos, en materia de desarrollo. Sin embargo, esta tendencia no es generalizable para toda la región, pues las élites gobernantes de algunos países, como México, mantienen una fe ciega en las recomendaciones de la ortodoxia económica.

Gracias a la acumulación de reservas internacionales, resultado del aprendizaje acumulado tras las crisis que azotaron a la región en los ochenta y los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos ha logrado disminuir su dependencia de las instituciones financieras internacionales y por lo tanto son menos susceptibles a la aplicación de cláusulas de condicionalidad para el manejo de sus políticas económicas.<sup>102</sup> Sin embargo, en algunos casos, los compromisos adquiridos mediante tratados internacionales constriñen las posibilidades de los Estados para desarrollar políticas industriales más agresivas.

En el terreno social, la década arrojó algunos indicadores positivos en términos de reducción de la desigualdad, pero sigue siendo la región más desigual del mundo y los retos que enfrenta son muy importantes.<sup>103</sup> Muchos analistas coinciden en que para que el *boom* exportador de materias primas que ha venido favoreciendo a la región en los últimos años pueda traducirse en una nueva plataforma de desarrollo, es imprescindible

---

2008 (03), pp. 499-517; así como A. E. Fernández Jilberto y B. Hogenboom, “Latin America – from Washington Consensus to Beijing Consensus?”, *op. cit.*, pp. 181-193. Para una visión crítica del “neoestructuralismo” véase Fernando Ignacio Leiva, “Toward a Critique of Latin American Neoeconomic Structuralism”, *Latin American Politics and Society*, 2008 (04), pp. 1-25.

<sup>102</sup> Véase J. I. Domínguez, art.cit., pp. 6-8; J. Grugel *et al.*, art. cit., p. 1.

<sup>103</sup> Nora Lustig, “América Latina: ¿menos desigual?”, *Nexos*, 01/07/2011.

invertir en educación y tecnología, fundamentalmente en aquellos sectores que generan el mayor valor agregado en la economía contemporánea: la microeléctrica, la informática, la telemática y la robótica. Sólo así América Latina podrá estar en condiciones de competir en el mundo del futuro.

En el pasado, los Estados latinoamericanos solían conceder mayor importancia a las relaciones con los países desarrollados que a sus vecinos. Ahora, las relaciones intrarregionales están adquiriendo un carácter prioritario para muchos países: la relación bilateral más importante de Argentina es la que tiene con Brasil, mientras que países como Bolivia, Cuba y Nicaragua privilegian su relación con Venezuela. Frente al repliegue estadounidense y la evolución favorable de sus indicadores macroeconómicos, los Estados latinoamericanos se han visto en posibilidades de incrementar su presencia internacional y el alcance de sus iniciativas diplomáticas. En virtud de las modificaciones en el sistema internacional, durante la primera década del siglo XXI los países de la región han alcanzado los márgenes de autonomía más amplios desde hace por lo menos un siglo.<sup>104</sup> En este contexto, algunos autores identifican un vacío de poder, que algunos Estados (Brasil, Venezuela y México) pretenden llenar mediante proyectos alternativos de liderazgo regional.<sup>105</sup> Este fenómeno y las estrategias que lo acompañan constituyen la materia principal de esta investigación.

---

<sup>104</sup> Tanto los estudiosos como los responsables de la política exterior en América Latina conceden una importancia fundamental al concepto de autonomía. Una de las discusiones más acabadas sobre lo que este concepto puede significar en nuestros tiempos se encuentra en Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society*, 2003 (01), pp. 1-24.

<sup>105</sup> Esta es la idea que subyace al artículo de Andrés Serbin, “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, *Anuario CEIPAZ*, 2008-2009 (02), pp. 135-151.

CAPÍTULO II  
LA ESTRATEGIA REGIONAL  
DE POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL (2000-2010)

El comportamiento internacional de Brasil ha despertado grandes expectativas en los últimos tiempos. Para Kenneth Maxwell, director del programa de estudios brasileños en la Universidad de Harvard, “el surgimiento de Brasil como un actor principal, económico y político, en los asuntos internacionales, junto con el papel desempeñado por Lula en este logro, es uno de los desarrollos más sobresalientes de la década pasada”.<sup>1</sup> Hay razones de sobra para sustentar opiniones como ésta: con indicadores cuantitativos, como la incorporación de treinta millones de personas a la clase media, y cualitativos, como su inclusión en el famoso acrónimo BRIC, Brasil se ha convertido en un caso paradigmático de crecimiento económico con redistribución y de inserción exitosa, aunque con cautela, en la globalización.

Brasil tiene un proyecto de política exterior con alcances globales, objetivos bien delimitados y vinculados entre sí. La idea motriz de este proyecto es simple, pero poderosa, y consiste en la aspiración por parte de su élite gobernante de conseguir el reconocimiento como un actor protagónico del escenario mundial, papel que suponen destinado naturalmente para su país.<sup>2</sup> Las aspiraciones brasileñas de ocupar un lugar preponderante en la política internacional son de larga data –se remontan, por lo menos,

---

<sup>1</sup> “Lula’s Last Year”, *Current History*, febrero de 2010, p. 43.

<sup>2</sup> Maria Regina Soares de Lima identifica una “creencia en la estabilidad de la política exterior”, según la cual se le debe considerar una cuestión de Estado, por encima de los conflictos y facciones de la política interna. Esta creencia está arraigada en una aspiración compartida por las élites brasileñas: que el país está destinado a desempeñar un papel significativo en el escenario internacional por su dimensión continental, sus riquezas naturales y su “liderazgo natural” entre los vecinos. Véase “Aspiração internacional e política externa”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 2005 (01), pp. 4 -19.

a la época del Barón de Río Branco,<sup>3</sup> a principios del siglo XX-, tanto como la creencia en su excepcionalismo y misión universal, lo que acaso sea consecuencia de su origen como nación independiente: monárquica y lusoparlante, rodeada por repúblicas de habla hispana, a las que consideraron caóticas e inferiores hasta finales del siglo XIX.

La política exterior de Brasil tiene una vocación universalista, que se imagina congruente con el carácter pluriétnico y multinacional de su configuración social. De igual manera, Brasil gusta de presentarse como un país pacifista, que siempre ha optado por la resolución de las controversias por la vía de la negociación diplomática,<sup>4</sup> y como un entusiasta defensor del multilateralismo como vía privilegiada para resolver disputas y tomar decisiones. Actualmente, Brasil persigue una estrategia global de revisionismo activo, pero blando, frente al *status quo* del sistema internacional. Aboga por la consolidación de un sistema multipolar, en el que pretende figurar como uno de los nuevos polos de poder. Denuncia la asimetría estructural del sistema internacional de comercio y el anacronismo de las principales organizaciones multilaterales, tanto políticas (ONU), como económicas (OMC, BM y FMI). Juega con las reglas vigentes en el sistema, pero con la pretensión de cambiarlo o, por lo menos, de mejorar su posición relativa en el mismo.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Considerado el fundador de la diplomacia brasileña moderna, José María da Silva Paranhos Junior (1845-1912), mejor conocido como Barón de Río Branco, fue ministro de relaciones exteriores entre 1902 y 1912. Se le recuerda por conducir las negociaciones para delimitar las fronteras territoriales con Francia (Guyana), Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay, y consolidar la posición de Brasil como un país geopolíticamente satisfecho. Para una biografía de este personaje icónico de la diplomacia brasileña véase Rubens Ricupero, *Barón de Río Branco*, Buenos Aires, Nueva Mayoría, 2000.

<sup>4</sup> Lo cual es coincidente con algunos episodios destacados de su historia, como la delimitación negociada de las fronteras con sus diez países vecinos, pero pasa por alto otros menos afortunados, como la Guerra de la Triple Alianza que devastó a Paraguay.

<sup>5</sup> Los ideólogos de la política exterior brasileña han desarrollado varios conceptos para sustentar esta estrategia, como el de mantener una “paciencia estratégica” y el de construir una “nueva geografía del comercio mundial”. Los diplomáticos y académicos brasileños tienen una gran habilidad para desarrollar

En este capítulo evalúo la política exterior de Brasil hacia América Latina. Sostengo que el objetivo de Brasil en la región consiste en la consolidación de Sudamérica como área de influencia y como plataforma para sustentar sus aspiraciones de convertirse en un actor global, para lo cual ha implementado una estrategia de búsqueda de liderazgo.<sup>6</sup> Esta estrategia se basa en factores objetivos de poder, recursos materiales y estratégicos; pero también involucra factores de poder suave, que se derivan de su buen desempeño económico y de su peculiar modelo de desarrollo. Para lograr sus objetivos regionales, Brasil recurre a la promoción de foros multilaterales y mecanismos de integración; al tiempo que ha asumido importantes funciones de mediación en las crisis políticas, sobre todo en la región andina.

Hay elementos para sostener que Brasil ha conseguido el liderazgo que persigue, pues se ha convertido en interlocutor privilegiado de muchos países en sus aproximaciones a la región, incluyendo a Estados Unidos; sin embargo, enfrenta resistencias de parte de los países vecinos, que no pocas veces se han visto justificadas por actitudes arrogantes que atropellan sus intereses. Brasil se ha mostrado dispuesto a pagar algunos costos de esta pretensión de liderazgo, como la canalización de recursos para el desarrollo de algunos de los países más pobres de Sudamérica, pero no está dispuesto a asumir otros que resultarían contraproducentes para sus aspiraciones globales, como la delegación de autoridad a instancias supranacionales en el marco de los organismos multilaterales que promueve.

---

conceptos y narrativas articuladoras y explicativas de su política exterior. Conceptos como autonomía y universalismo siempre han ocupado un lugar fundamental, aunque su forma de traducirse en acciones concretas varía con el tiempo y en función de los intereses y capacidades del país.

<sup>6</sup> Cada faceta de la política exterior de Brasil tiene implicaciones para México, pero en éste apartado me limitaré a analizar sus características y resultados en el plano regional. En las conclusiones abordaré la discusión sobre las opciones estratégicas de México frente a los proyectos regionales de Brasil y de Venezuela.

## ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE BRASIL

Los elementos esenciales de la estrategia regional de Brasil comenzaron a gestarse desde el fin de la guerra fría y han tomado nuevos bríos (y contenidos novedosos, como la denuncia del neoliberalismo y la reivindicación de su lugar como país del Sur) a partir de la llegada de Luis Inacio “Lula” Da Silva al poder en 2003. Sin dejar de hacer una revisión somera de los años noventa, concentraré mi atención en la primera década del siglo XXI, cuando se evidencia con mayor claridad la naturaleza de esta estrategia y se multiplican las iniciativas brasileñas para consolidar la identidad sudamericana.

Para facilitar su búsqueda de liderazgo y la consolidación de un área de influencia que le permitiese legitimar sus pretensiones de actor global, Brasil fomentó, desde principios de la década de los noventa, la construcción de una identidad supranacional limitada a los confines de Sudamérica; en contraposición a la idea más tradicional de América Latina. Algunos analistas sostienen que este cambio de orientación fue consecuencia de la decisión de México de negociar un acuerdo de libre comercio con la potencia hegemónica (el TLCAN).<sup>7</sup> Esta interpretación encontró eco en los funcionarios gubernamentales, como muestra la declaración de quien fuera embajador en México, Santos Neves, para quien “el TLCAN equivale a un divisor histórico, a la liquidación del concepto económico de América Latina, lo que nos obliga a retornar al concepto geográfico de América del Sur”.<sup>8</sup>

La validez de esta relación causal es discutible, pero, en cualquier caso, la apuesta de Brasil por la promoción de una relación más estrecha con sus vecinos

---

<sup>7</sup> Tal es la opinión, por ejemplo, de José Augusto Guilhon Albuquerque, para quien “el tema de la integración específicamente sudamericana surgió teniendo como referencia al Mercosur que, a su vez, es una reacción a la opción mexicana de una integración con la economía de Estados Unidos, con la negociación del TLCAN”. Véase “O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas”, *Política Externa*, 2009-2010 (03), p. 15.

<sup>8</sup> Cit. por Guillermo Palacios, *Intimidades, conflictos y reconciliaciones: México y Brasil 1822-1993*, México, SRE, 2001, p. 345.

inmediatos coincide con la tendencia a la regionalización de las relaciones internacionales que sobrevino con el fin de la guerra fría. El surgimiento y consolidación de una identidad regional, tanto como la afirmación del liderazgo, son conceptos que parten de la premisa de la construcción social de la realidad y por lo tanto, se inscriben en el paradigma teórico del constructivismo. En este sentido, conviene retomar la definición de regionalismo y regionalización que proponen Oswaldo Dehon y Rafael Schleicher: si bien una región es simplemente un espacio geográfico, el regionalismo es un proyecto, es decir un proceso social de construcción de la idea de región, y la regionalización es el proceso, material y normativo, para consolidar ese proyecto.<sup>9</sup>

La relación de Brasil con el resto de los países de América Latina ha oscilado históricamente entre la indiferencia y la pretensión hegemónica;<sup>10</sup> pero la voluntad de impulsar un proceso de regionalización limitado a Sudamérica es relativamente reciente. José Augusto Guilhon Albuquerque hace notar que: “todavía a principios de los noventa la asignación encargada de la subregión sudamericana en el Itamaraty era de ámbito continental: el Departamento de las Américas, y las políticas relativas a nuestros vecinos se formulaban bajo la óptica de América Latina”.<sup>11</sup> Otro indicador del carácter relativamente reciente de la vocación sudamericana de Brasil se puede encontrar en el artículo cuarto de su Constitución vigente, que data de 1988, donde, tras enumerar los principios que deberán regir sus relaciones internacionales, se estipula que: “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y

---

<sup>9</sup> “The Role of Regional Leaders in International Security: a Theoretical-Conceptual Revision”, en A. Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security*, p. 22.

<sup>10</sup> Para una elaboración de esta idea, véase Augusto Varas, *Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía*, Barcelona, FRIDE, mayo de 2008.

<sup>11</sup> Art. cit., p. 15.

cultural de los pueblos de *América Latina*, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.”<sup>12</sup>

En Brasil, el proyecto de delimitación de Sudamérica comenzó a delinearse a principios de los noventa –más específicamente en 1993, durante el gobierno de Itamar Franco–, se consolidó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y se acentuó en los primeros años del siglo XXI.<sup>13</sup> Durante los noventa, el proyecto sudamericano se limitó a la promoción de un Área de Libre Comercio Sudamericana, que colocaría al subcontinente en mejores condiciones de negociación con miras a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas. Sin embargo, esta iniciativa no tuvo mayor trascendencia y el instrumento privilegiado por Brasil para relacionarse con sus vecinos siguió siendo el Mercosur. El proyecto sudamericano alcanza renovada fuerza hacia el final del período de Cardoso, cuando se convoca, en agosto de 2000, la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur.

Esta reunión representa un punto de inflexión que inaugura un nuevo eje en la estrategia de aproximación de Brasil a *su* región. En 2002, todavía durante el gobierno de Cardoso, se celebró una segunda cumbre en Guayaquil, Ecuador. Según Alain Ruquié, estas conferencias presidenciales tuvieron por lo menos tres objetivos: “afirmar una identidad regional, lanzar un programa de integración de las infraestructuras y, finalmente, obtener el reconocimiento internacional del papel regional de Brasil”.<sup>14</sup> A partir de entonces, Brasil se convirtió en el promotor de una serie de iniciativas

---

<sup>12</sup> Las cursivas son más. “Constitución Política de la República Federativa del Brasil”, artículo 4; disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId174738>.

<sup>13</sup> Es difícil evaluar el grado de influencia que tuvo Cardoso en este giro hacia la región, pero es sabido que consideraba a América Latina “como un concepto muy amplio, por abarcar un enorme espacio geográfico, en el que conviven naciones con tradiciones culturales muy dispares”. Cit. por Carlos Eduardo Lins da Silva, art. cit., p. 313.

<sup>14</sup> “Le Brésil, un État sud-américaine parmi les grands?”, en C. Jaffrelot (ed.), *L’enjeu mondial: les pays émergents*, París, Presse de Sciences Po-L’Express, 2008, p. 110.



regionales confinadas al espacio geográfico de Sudamérica: en la reunión de 2000 propuso la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA); en 2004 se creó, también a propuesta brasileña, la Comunidad Sudamericana de Naciones (Casa), que se convirtió en la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) en 2008, alcanzando un mayor grado de institucionalización, aunque todavía de carácter restringido e intergubernamental.

La llegada de Luís Inacio “Lula” da Silva al poder en 2003 inyectó una buena dosis de novedad en el discurso de la diplomacia brasileña. Si durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso Brasil buscó destacarse por su fidelidad al nuevo orden multilateral liberal;<sup>15</sup> Lula y sus principales asesores de política interna reivindicaron la identidad de Brasil como país del Sur y denunciaron con gran vehemencia las inequidades del sistema internacional y de sus principales instituciones multilaterales. El concepto de autonomía adquirió nuevas formas de concretarse (la autonomía mediante la diversificación)<sup>16</sup> y sirvió de fundamento para el establecimiento de numerosas alianzas estratégicas con países del Sur e iniciativas multilaterales para alcanzar mayor proyección global, siempre ostentándose como representante del Sur,

---

<sup>15</sup> Al definir los rasgos principales de la política exterior de Cardoso, Carlos Eduardo Lins Da Silva captura, sin proponérselo, los principales ejes en los que acentuaría el cambio su sucesor: “Fernando Henrique asumió con claridad la opción de integrar al país al ‘Consenso de Washington’ y, para conquistar la confianza de Estados Unidos, decidió que se eliminara todo resquicio de actitudes tercermundistas”; véase “Política e Comercio Exterior”, en Bolívar Lamounier y Rubens Figueiredo (eds.), *A era FHC: Um Balanço*, Brasilia, Editora de Cultura, 2002, p. 297.

<sup>16</sup> La flexibilidad del concepto de autonomía es notable, pues se ha mantenido como piedra angular de las estrategias de inserción internacional del país por más de tres décadas, aun cuando estas han cambiado significativamente. De la “autonomía mediante la distancia”, que ordenaba las acciones de los gobiernos militares, se transitó hacia la “autonomía mediante la integración”, que fue la base de los gobiernos civiles y liberales de los noventa, principalmente el de Fernando Henrique Cardoso. En el caso del gobierno de Lula, se ha consolidado la noción de “autonomía mediante la diversificación”, que brinda fundamento para la proliferación de alianzas estratégicas con otros países del Sur. Véase Tulio Vigevani y Gabriel Cepaluni, “Lula’s Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification”, *Third World Quarterly*, 2007 (07), pp. 1309-1326.

como el G20 en la Organización Mundial de Comercio, la formalización de grupos como IBSA, junto con la India y Sudáfrica, y la materialización diplomática del acrónimo BRIC, acuñado originalmente por la consultora financiera británica Goldman Sachs. En palabras de Paulo Roberto de Almeida: “El gobierno de Lula invirtió muchos recursos humanos y materiales en la elaboración del nuevo discurso diplomático”.<sup>17</sup>

Una forma de explicar el cambio que sufrió la política exterior brasileña con la llegada de Lula al poder es identificando los reajustes internos que sufrieron las principales agencias gubernamentales encargadas de su conducción, fundamentalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, popularmente conocido como Itamaraty. Miriam Gomes Saraiva identifica dos corrientes principales dentro de la diplomacia brasileña: los autonomistas y los institucionalistas pragmáticos. Los institucionalistas pragmáticos, grupo predominante durante el gobierno de Cardoso, pretenden apenas un liderazgo discreto en Sudamérica, mientras que los autonomistas defienden una proyección más autónoma y activa del país en el escenario internacional y buscan un mayor liderazgo en su región inmediata. Con la llegada de Lula a la presidencia, este grupo cobró relevancia y se vio fortalecido por el respaldo de un sector de nacionalistas-progresistas, provenientes de las universidades y de los cuadros del Partido de los Trabajadores, que hasta entonces se habían mantenido al margen de la toma de decisiones.<sup>18</sup>

El proceso de construcción de una identidad regional propia ha sido relativamente exitoso, por lo menos en su forma de traducirse en estudios académicos y declaraciones oficiales. El esfuerzo del gobierno por justificar la existencia de Sudamérica como una entidad independiente y superior a América Latina tiene aliados

---

<sup>17</sup> “¿Una nueva ‘arquitectura diplomática’? Interpretaciones divergentes sobre la política exterior del gobierno Lula (2003-2006)”, *Entelequia*, 2006 (02), p. 30.

<sup>18</sup> Véase “Política Externa Brasileira: As diferentes percepções sobre o Mercosul”, *Civitas*, 2010 (01), pp. 45-62.

en la academia que, mediante revisiones de la historia diplomática, pretenden argumentar que la verdadera excepción fue el periodo latinoamericanista de la política exterior de Brasil.<sup>19</sup> Algunos analistas externos sostienen que “Sudamérica es un proyecto geopolítico o invento de Brasil que demuestra su capacidad para crear su propio ámbito de influencia”.<sup>20</sup> Otro indicador es que en la revisión de los análisis de académicos brasileños sobre su política regional, las referencias a la Organización de Estados Americanos, foro multilateral hemisférico por excelencia, y a otros mecanismos regionales (en el sentido amplio) de concertación política, como el Grupo de Río, son virtualmente inexistentes, cuando no se les califica de “agencias externas”.<sup>21</sup>

Queda claro que en la primera década del siglo XXI, Brasil ha ejercido un “liderazgo excluyente” en Sudamérica, con la voluntad deliberada de marginar a uno de los principales actores que podrían competir por ese liderazgo. Sin embargo, algunos episodios recientes de la política exterior brasileña muestran las limitaciones del horizonte regional sudamericano. El acercamiento con Cuba para proveer asistencia en las políticas de transición en la isla, el protagonismo adquirido en la crisis política de Honduras y la promoción de la primera cumbre de todos los países de América Latina y

---

<sup>19</sup> Destaca la obra de Luis Alberto Moniz Bandeira, quien considera que “no tiene ningún sentido pensar en la unidad de una América Latina, no sólo separada por el canal de Panamá, sino dividida efectivamente por intereses, vínculos económicos y factores geopolíticos en conflicto”; véase “O Brasil e a América do Sul”, en Enrique Altemani y Carlos Lessa (orgs.), *Relações internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, Sao Paulo, Saraiva, 2006, p. 295 y *passim* (todo el artículo es un esfuerzo por justificar esta idea mediante una revisión histórica de largo plazo). Para Amado Luiz Cervo, otro representante del nacionalismo brasileño, resulta claro que “el siglo XXI es el siglo de América del Sur, no de América Latina” (declaración en el marco de la entrega de un reconocimiento a su trayectoria docente en la Universidad Nacional de Rosario). Confróntese estas lecturas revisionistas con el rastreo del concepto de América del Sur con base en documentos de archivo que hace Luís Claudio Villafañe Santos en “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005 (02), pp. 185-204, donde deja claro que la aproximación a la región entendida como los doce países del cuerpo continental es de cuño reciente y no tiene precedentes históricos.

<sup>20</sup> S. Gratius, *op. cit.*, p. 7.

<sup>21</sup> Como lo hace A. L. Cervo en art. cit., p. 25.

el Caribe en 2008, que posteriormente desembocó en la idea de conformar de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños dan cuenta de la vigencia de “América Latina” como escenario regional de Brasil.

La voluntad de recuperar el concepto más amplio de América Latina también se manifiesta en el discurso oficial, como lo prueba un artículo de reciente publicación de Celso Amorim, quien fuera ministro de Relaciones Exteriores durante los ocho años del gobierno Lula, donde afirma que: “La consolidación de Sudamérica como un actor político es un paso importante hacia la integración más amplia de América Latina y el Caribe”; idea novedosa en la medida en que reintroduce la dimensión latinoamericana (y caribeña) en el horizonte de los esfuerzos brasileños de integración.<sup>22</sup> La recuperación de América Latina como horizonte regional puede interpretarse como un intento de rectificación, frente a un proyecto de regionalización que no termina de cuajar, pero también podría ser síntoma de la voluntad de una potencia regional fortalecida para ampliar su área de influencia.

#### EL RECLAMO DE LIDERAZGO

La idea de que la consolidación de un liderazgo efectivo en Sudamérica es un requisito previo para alcanzar el anhelado reconocimiento como actor global ha sido el motor de la política de Brasil hacia la región en la primera década del siglo XXI. Es una idea que

---

<sup>22</sup> “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an Overview”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (04), p. 230. Algunas líneas más adelante, Amorim refuerza esta idea al decir que “el Caribe es parte intrínseca de *nuestra* región”. Cfr. este artículo con otros previos del canciller, donde se prestaba gran atención a Sudamérica, prácticamente sin hacer mención de América Latina; por ejemplo: “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, *Diplomacia, Estratégia, Política*, 2004 (01), pp. 41-48 y “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”, *Rio de Janeiro Observatório Político Sul-Americano*, marzo de 2005.

forma parte del abanico de propuestas de los autonomistas y de los nacionalistas.<sup>23</sup> A partir de las declaraciones y artículos de los representantes autorizados del régimen, no cabe duda de que, para el gobierno de Lula, el fortalecimiento de su posición regional era concebido como una condición necesaria para su búsqueda de reconocimiento global.<sup>24</sup> En la actualidad, la pretensión de liderazgo de Brasil es reconocida por la mayoría de los analistas y se expresa en el papel protagónico que desempeña en los procesos regionales de integración, en la promoción de nuevas iniciativas diplomáticas y en su voluntad de mantener la estabilidad política de la región. A partir de sus acciones de política exterior, queda claro que Brasil tiene la pretensión de ejercer liderazgo en Sudamérica: tiene una visión de orden para la región y la promueve activamente mediante todos los medios diplomáticos a su alcance.

La definición del espacio sudamericano como plataforma de lanzamiento político de una estrategia a nivel regional y global se determina desde el período de Cardoso, cuando Brasil ensaya un estilo de liderazgo consensual en la región, caracterizado por la búsqueda de posiciones comunes mediante la negociación diplomática, disolviendo la visibilidad de las propias iniciativas en procesos multilaterales, lo que le permitió evadir muchos de los costos asociados al ejercicio del liderazgo.<sup>25</sup> El gobierno de Lula fue más enfático en la prioridad que le concede a la política regional y más franco en la exposición de sus motivaciones políticas. El lugar

---

<sup>23</sup> Como ejemplo baste citar a Marcel Fortuna Biato, asesor especial en de asuntos internacionales de la presidencia, quien a pesar de que asegura que “Brasil no pretende ejercer liderazgo”, sostiene que “la capacidad de actuación soberana de cada país en una economía globalizada se refuerza en el contexto de un bloque regional”. Véase su artículo “La política exterior de Brasil: ¿integrar o despegar?”, *Política Exterior*, 2009 (131), pp. 56 ss.

<sup>24</sup> Como se apuntó en el primer capítulo ésta no es una condición verificada empíricamente en casos de potencias globales de primer orden (véase supra, pp. 26-27). Algunos analistas brasileños también han cuestionado que exista una relación directa entre el liderazgo regional y el liderazgo internacional; por ejemplo, J.A. Guilhon Albuquerque en art. cit., pp. 16-18.

<sup>25</sup> S.W. Burges, “Without Sticks or Carrots”, *passim*.

que se otorga a Sudamérica como prioridad de la política exterior brasileña fue discernible desde el discurso de toma de protesta del presidente Lula, quien afirmó, sin cortapisas, que: “La gran prioridad de la política exterior durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, basándonos en ideales democráticos y de justicia social”.<sup>26</sup>

La franqueza con que Brasil admite los objetivos políticos que persigue mediante la promoción de la integración sudamericana ha sido criticada por algunos analistas, quienes afirman que implica una ruptura con la tradicional cautela diplomática del país y alimenta los resquicios de desconfianza en los sectores nacionalistas de los países vecinos al dar vigencia renovada a tesis como la del subimperialismo brasileño;<sup>27</sup> sin embargo, también hay quien pondera de manera positiva que “las metas se esbozan con un grado menor de ambigüedad”.<sup>28</sup> Quizá la pregunta relevante sería si este nuevo estilo diplomático aumentó los costos para que Brasil continuara ejerciendo su pretendido liderazgo.

---

<sup>26</sup> Cit. por Rafael Duarte Villa y Manuela Trindade Viana en “Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur”, *Revista de Ciencia Política*, 2008 (02), p. 87.

<sup>27</sup> Para una evaluación crítica de la política exterior del gobierno de Lula, véase Paulo Roberto de Almeida, “Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s Grand Diplomacy”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (02), pp. 160-177. Aunque el título predisponga para una visión laudatoria, en realidad pretende mofarse de una frase utilizada con frecuencia por el presidente Lula para resaltar el carácter inédito de muchas de sus iniciativas diplomáticas. El eje de la crítica consiste en detectar la influencia de la ideología del PT en la política exterior del período y denunciar la ruptura con el carácter más cauteloso y eficiente de la diplomacia brasileña tradicional; sin embargo, el autor no puede dejar de reconocer que las características personales del presidente le dieron un gran impulso a la presencia internacional brasileña.

<sup>28</sup> Tal es el caso de R. Duarte y M. Trindade en art. cit., *passim*.

## CAPACIDADES

Con alrededor de 8 millones y medio de kilómetros cuadrados, casi 200 millones de habitantes y alrededor de 856 mil millones de dólares de PIB (más de la mitad del de todos los países de Sudamérica), Brasil es la primera potencia económica de América del Sur.<sup>29</sup> En lo que va del siglo XXI Brasil ha logrado incrementar sus recursos materiales de poder en virtud del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y tasas de crecimiento estables (de alrededor de 5%).<sup>30</sup> La triplicación de las exportaciones, merced a un *boom* de productividad basado en la innovación, colocó a Brasil como el mayor exportador de carne de res, pollo, café, jugo de naranja, azúcar, etanol, tabaco y soya, y si se toma en cuenta que aún quedan 60 millones de hectáreas fértiles sin aprovechar, su potencial de crecimiento es inmenso: “ningún otro país cuenta con una reserva tan grande de tierra y agua sin explotar, ni con agricultores que cuenten con la tecnología y el conocimiento para agregar valor agregado a los recursos naturales”.<sup>31</sup> Por si esto fuera poco, en 2007-2008 la compañía petrolera nacional, Petrobrás, anunció el descubrimiento de yacimientos en fondos marinos que triplicaron las reservas petroleras del país.

A estos factores materiales de poder, hay que agregar el reconocido profesionalismo y calidad de la diplomacia brasileña, que también puede considerarse un recurso material (calificado por algunos como capital diplomático) y otros recursos, intangibles pero no por ello menos significativos, como la figura carismática del Presidente Lula, basada en una historia personal de superación constante, que la

---

<sup>29</sup> Véase Apéndice 1.

<sup>30</sup> Para un análisis sucinto de las reformas que condujeron a este escenario de estabilidad macroeconómica véase Riordan Roett, “How Reform Has Powered Brazil’s Rise”, *Current History*, febrero de 2010, pp. 47-52.

<sup>31</sup> Juan de Onís, “El momento de Brasil: un gigante sudamericano despierta”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2009 (02), p. 6.

diplomacia brasileña supo aprovechar al máximo. De igual manera, el modelo de desarrollo brasileño resulta muy atractivo para otros países de la región; tanto que, a mi juicio, representa una carta muy eficaz para el acercamiento diplomático, y le permite a Brasil ejercer una gran influencia simbólica en la política interna de otros países, incluyendo sus procesos electorales.<sup>32</sup>

En el caso de Brasil, los vínculos entre modelo de desarrollo y política exterior son particularmente estrechos y, además, son bidireccionales, en el sentido de que se influyen y refuerzan mutuamente. A diferencia de otros países latinoamericanos, la adopción en Brasilia de las medidas neoliberales recetadas por el Consenso de Washington fue limitada, debido a la resistencia de diferentes sectores, que encontraron canales para expresarse y defender sus posiciones en las instituciones de la democracia representativa. Esto permitió consolidar un nuevo tipo de modelo de desarrollo (el neodesarrollismo) caracterizado por una renovada participación del Estado, ya no como interventor directo en la órbita de la producción, sino como un ente coordinador entre las esferas pública y privada, “con el objetivo de aumentar la renta nacional y los parámetros de bienestar social”.<sup>33</sup>

Para explicar esta capacidad recuperada del Estado para desempeñarse como rector del desarrollo económico, en contraposición al Estado mínimo promovido por el Consenso de Washington, Amado Luíz Cervo propone el concepto de “Estado logístico”, que “recupera la autonomía de toma de decisiones en la esfera política y

---

<sup>32</sup> Recientemente, tanto el candidato de izquierda a la presidencia del Perú, Ollanta Humalá, como políticos con aspiraciones presidenciales en México han recurrido al caso brasileño para definir sus proyectos de desarrollo en caso de resultar electos.

<sup>33</sup> Para una revisión de las características distintivas del modelo neodesarrollista y de sus avatares en América Latina véanse los artículos de Renato Boschi y Flavio Gaitán: “Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina”, y “Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile”, mimeos.



regresa al reforzamiento del núcleo de la economía nacional en la esfera económica”.<sup>34</sup>

Un ejemplo claro de la vinculación entre el modelo de desarrollo y las relaciones con el exterior es la canalización de cuantiosos recursos públicos mediante la figura de préstamos comerciales para financiar proyectos de inversión en países vecinos. La institución encargada de manejar estos fondos, el Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES), exige a los beneficiarios cumplir con una serie de condiciones, incluyendo la obligación de utilizar los recursos para comprar bienes y contratar servicios de empresas brasileñas.<sup>35</sup>

Sean W. Burges identifica la oferta de un modelo autóctono de desarrollo como una de las principales cartas para competir por el liderazgo regional entre Brasil y Venezuela. A su juicio, el modelo “neo-estructuralista” que ofrece Brasil, basado “en la operación de los mercados”, pero donde el Estado “se convierte en un instrumento que el gobierno puede usar para conseguir sus objetivos de políticas, ofreciendo los incentivos adecuados y creando condiciones atractivas para la inversión”, está ganando más terreno en el resto de la región que el modelo bolivariano de Hugo Chávez.<sup>36</sup>

En sentido inverso, algunos autores identifican en la voluntad de alcanzar el estatus de gran potencia un motivo articulador de otros esfuerzos y políticas, incluyendo el modelo de desarrollo. Para Brasílio Sallum Jr. “la ambición de volverse gran

---

<sup>34</sup> “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (edición especial), p. 10.

<sup>35</sup> Así lo sostiene Bruno Ayllón Pino en *Brazilian Cooperation: a Model under Construction for an Emerging Power*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI 143), noviembre de 2010, p. 5. Este *modus operandi* se confirma en las memorias de Carlos Mesa, expresidente de Bolivia, quien consigna que “las empresas brasileñas pretendían eliminar cualquier licitación para nuestro acceso al crédito de 600 millones de dólares del Banco BNDS (*sic*) del Brasil para infraestructura, *que sólo se concedía si participaban empresas de ese país*”. Véase *Presidencia sitiada: memorias de mi gobierno*, La Paz, Plural, 2008, p. 234 (las cursivas son mías).

<sup>36</sup> “Building a Global Southern Coalition: the Competing Approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chavez”, *Third World Quarterly*, 2007 (7), pp. 1343-1358.

potencia” tuvo implicaciones sobre la institucionalización de una nueva forma de Estado (que él denomina liberal-desarrollista) pues “la inserción internacional competitiva, tal como la élite brasileña ambiciosa, sólo tendría una factibilidad mínima si Brasil tuviera un Estado sólido, con capacidad de comando sobre la economía y la sociedad, y si además tuviera una economía con un peso internacional significativo”.<sup>37</sup>

#### ACCIONES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Queda claro que Brasil cuenta con los recursos, tanto materiales como simbólicos, para ostentarse como potencia regional. En este apartado analizaré las diferentes acciones que Brasil ha puesto en práctica para perseguir el liderazgo regional que ambiciona, que han consistido fundamentalmente en la promoción de iniciativas de integración subregional, la canalización de recursos de cooperación internacional para el desarrollo y la participación como mediador en diversas crisis políticas de la región. Con estas acciones, Brasil ha logrado consolidar progresivamente su posición de liderazgo en Sudamérica, al convertirse en principal promotor de múltiples iniciativas regionales.<sup>38</sup>

##### a) IIRSA

La Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana es un foro intergubernamental establecido a propuesta brasileña como resultado de la Primera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en el año 2000. Tiene como objetivo promover la infraestructura

---

<sup>37</sup> “El Brasil en la ‘pos-transición’: la institucionalización de una nueva forma de Estado”, en Ilán Bizberg (ed.), *México en el espejo latinoamericano: ¿democracia o crisis?*, México, Colmex, pp. 235-237.

<sup>38</sup> Una prueba contundente de este liderazgo se registró en diciembre de 2008, cuando se celebraron simultáneamente cuatro cumbres presidenciales en Costa de Sauipe: del Mercosur, del Unasur, del Grupo de Río y la primera de Estados latinoamericanos y caribeños. Aún cuando Brasil no es el único país que participó en las cuatro cumbres, sí es el que concentra mayor protagonismo. Carlos Malamud, *Four Latin American Summits and Brazil’s Leadership*, Madrid, Real Instituto Elcano, marzo de 2009.

de transporte, energía y comunicaciones en la región. Se trata de una cartera de proyectos nacionales, binacionales y multinacionales que se estructuran en torno a 10 ejes de integración. Brasil parece ser el principal beneficiario de estos proyectos, en la medida en que los programas de carreteras, gasoductos e interconexión eléctrica dibujan una red concordante con los ejes de planificación sugeridos por el gobierno brasileño. En palabras de Rouquié: es “como si Brasil intentara organizar el espacio sudamericano en círculos concéntricos en los cuales ocuparía el centro.”<sup>39</sup> Hay dos proyectos que involucran a los doce países del subcontinente: uno para promover acuerdos de *roaming* entre las operadoras de telefonía celular y otro para estimular las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas mediante la difusión continental de servicios postales que provee la Empresa Brasileña de Correos, lo que constituye una prueba más de la influencia brasileña sobre el proceso.<sup>40</sup>

#### *b) Mercosur*

El Mercosur ha tenido un desarrollo lento a partir de su creación en 1991 mediante el Tratado de Asunción. Durante los noventa fue ganando terreno paulatinamente con desarrollos como la adquisición de una personalidad jurídica internacional propia mediante el Protocolo de Ouro Preto de 1994 y la adopción de una Tarifa Externa Común en 1997. Sin embargo, el Mercosur empezó el siglo XXI sumido en una crisis de confianza, desatada en 1999 por la decisión de Brasil de devaluar su moneda sin consulta previa con los otros miembros del bloque, a lo que el gobierno argentino encabezado por Carlos Menem reaccionó mediante la imposición de barreras

---

<sup>39</sup> Art. cit., p. 110.

<sup>40</sup> Para una explicación más exhaustiva de esta iniciativa, su evolución y sus resultados esperados, véase: José Tavares de Araujo Jr., “Infraestrutura e integração regional: o papel de IIRSA”, *Política Externa*, 2009-2010 (03), pp. 33-48.

arancelarias a varios productos brasileños. Esta crisis llegó incluso a poner en duda la supervivencia del bloque, pero tras la crisis argentina del 2001, Brasil optó por brindar apoyo político a su aliado estratégico, lo que le dio un aliento renovado al mecanismo.

Durante el gobierno de Lula el Mercosur dejó de verse como un simple instrumento para conseguir una mayor participación en el comercio global y empezó a concebirse como vector para conseguir un mejor posicionamiento político regional. Conforme a esta nueva perspectiva, el bloque fue sometido a un proceso de reestructuración que desembocó en su ampliación, mediante la firma de un acuerdo de asociación con la Comunidad Andina de Naciones en 2004 y buscando la adhesión de otros países de la región, así como mediante la creación de nuevas instituciones, como un parlamento (sin funciones legislativas)<sup>41</sup> y la creación de un Fondo de Compensaciones Estructurales (Focem), financiado mayoritariamente por Brasil.<sup>42</sup>

Hay discrepancias entre los analistas sobre la suerte que ha corrido el Mercosur en medio de la creciente relevancia concedida a tener una aproximación global al subcontinente. Para algunos “la ampliación del Mercosur refleja el objetivo de cambiar su enfoque, de uno predominantemente económico hacia el desarrollo de un bloque político”.<sup>43</sup> Sin embargo, los opositores sostienen que el Mercosur ha sido despreciado y que su ampliación, en contra de la racionalidad económica e incluso de la voluntad de

---

<sup>41</sup> Autores como Andrés Malamud sostienen que llamar “parlamentos” a las asambleas supranacionales latinoamericanas implica incurrir en una gran elasticidad conceptual. Véase “Mercosur Turns 15: Between Rising Talk and Declining Achievement”, *Cambridge Review of International Affairs*, 2005 (03), pp. 421-436.

<sup>42</sup> El Fondo se creó en diciembre de 2005 y entró en vigor en agosto de 2007. Recibe 100 millones de dólares anuales, de los cuales Brasil aporta 70, Argentina 27, Uruguay 2 y Paraguay 1. La repartición de los mismos favorece a las economías menores: Paraguay recibe 48 millones, Uruguay 32, Argentina 10 y Brasil 10. Véase José Manuel Quijano, “Mercosur: balance y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, junio de 2011, p. 72.

<sup>43</sup> Janina Onuki, “O Brasil e a construção do Mercosul”, en E. Altemani y C. Lessa, *op. cit.*, p. 314.

los miembros más pequeños, fue una demostración de arrogancia.<sup>44</sup> Una tercera vertiente de interpretación sostiene que, por lo menos en lo que respecta a la incorporación de Venezuela, ésta no gozó de la total simpatía de Brasil y respondió más bien a un intento de Argentina por moderar el protagonismo del “gigante del sur” dentro del bloque.<sup>45</sup> De lo que no cabe ninguna duda es que, desde su creación, el Mercosur ha tenido para Brasil un carácter instrumental; inicialmente como proyecto político para anclar la democracia recién conquistada, y ahora como el núcleo del proyecto para cimentar su influencia en el resto de Sudamérica.

### *c) Las iniciativas de integración política sudamericana*

En una primera aproximación a la estrategia regional de Brasil, se podría considerar al Mercosur como la fase inicial de una estrategia de círculos concéntricos para ir extendiendo su influencia paulatinamente. Sin embargo, Miriam Gomes Saraiva hace una distinción entre el proceso de integración mediante regionalismo abierto que implica el Mercosur y la promoción de iniciativas más laxas de integración y cooperación en Sudamérica en su conjunto, mediante la promoción de organismos intergubernamentales de naturaleza primordialmente política.<sup>46</sup> Bajo esta perspectiva analítica, el Mercosur y la dimensión sudamericana de la política exterior de Brasil no serían fases eslabonadas de una misma estrategia; sino dos ejes de acción diplomática paralelos y en competencia, cuya importancia relativa se modifica en función del grupo

---

<sup>44</sup> P.R. de Almeida, “Never Before Seen in Brazil”, p. 168-170.

<sup>45</sup> Así lo sugiere A. Rouquié en art. cit., p. 111. Véase también Raúl Bernal-Meza, “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2008 (02), pp. 174.

<sup>46</sup> “Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (edición especial), pp. 151-168.

en el poder.<sup>47</sup> En esta misma línea de interpretación, Alain Rouquié considera que, frente a las dificultades que encontraba en la profundización del proceso de integración mediante el Mercosur, Brasil optó por una “huida hacia afuera”, que implicaba la ampliación de su ámbito de acción hacia todos los países de Sudamérica.<sup>48</sup>

Esta dimensión sudamericana, proyectada con gran fuerza a partir de la organización de la primera cumbre sudamericana en 2000 ha consistido en la promoción de una organización política multilateral que reúna a los doce Estados independientes de América del Sur. Con la llegada de Lula al poder y la consecuente primacía adquirida por el grupo de autonomistas dentro del aparato gubernamental se reforzó la voluntad política de Brasil para aumentar el nivel de coordinación entre los países de la región, con Brasil en el centro. En 2004 se celebró la tercera reunión de líderes políticos sudamericanos en Cuzco, Perú, donde se acordó la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones (Casa). Brasil desempeñó un papel fundamental en la promoción de una mayor institucionalización de la identidad sudamericana mediante la creación de este organismo multilateral.

En 2008, por iniciativa de Venezuela, la Casa se transformó en Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas). Desde entonces, este organismo se ha convertido en el canal principal para acción multilateral de Brasil en la región y enfatiza la dimensión política que ha buscado imprimirle a su proyecto sudamericano en la primera década del siglo XXI. En contraste con el carácter prioritariamente económico y comercial que ha caracterizado al Mercosur, la Unasur no contempla compromisos de liberación

---

<sup>47</sup> Durante el gobierno de Cardoso, la integración con otros países sudamericanos fungió un papel complementario frente a la meta de consolidar el Mercosur, considerada la iniciativa prioritaria de la política regional de Brasil. En contraste, durante los períodos presidenciales de Lula, el Mercosur perdió terreno frente a otras iniciativas de integración y cooperación, que formaban parte de un programa de construcción de liderazgo regional con miras a impulsar el desarrollo brasileño.

<sup>48</sup> Art. cit., p. 110.

comercial ni de integración económica, por lo que debe considerársele más bien como un foro de coordinación política. También es importante subrayar que la Unasur es un organismo de naturaleza estrictamente intergubernamental, todavía poco institucionalizado y muy renuente al establecimiento de compromisos supranacionales, como lo prueba el que todas sus decisiones deben tomarse por consenso y que no exista una instancia para la solución de controversias.<sup>49</sup>

La creación de la Unasur fue un triunfo diplomático para Brasil en la medida en que representa un reconocimiento de la identidad subregional que ha buscado promover desde el año 2000. Para Lorena Oyarzún Serrano: “es la materialización de un proyecto político estratégico, basado en el ordenamiento de la región sudamericana y la búsqueda de su autonomía”.<sup>50</sup> Ante el riesgo de que esta nueva organización entre en competencia con otros foros preexistentes, esta autora enfatiza la posibilidad de hacerlos complementarios mediante la aplicación del principio de subsidiaridad, según el cual la instancia más cercana geográficamente a la naturaleza del problema debe ser la encargada de atenderlo, pero esta visión afecta directamente el ámbito de acción de otros foros multilaterales, como el Grupo de Río. En un plano estrictamente sudamericano, la Unasur se presenta como una organización alternativa para romper los *impasses* en los que se encuentran tanto la Comunidad Andina de Naciones como el Mercosur, que se han probado incapaces de resolver las controversias entre sus miembros, al tiempo que proporcionaría a los países más pequeños un foro político de mayor escala para equilibrar el poder de Brasil.

En la misma cumbre en la que se firmó el tratado constitutivo de la Unasur el presidente Lula lanzó la propuesta para crear un Consejo Sudamericano de Defensa, que

---

<sup>49</sup> Véase el Tratado Constitutivo de la Unasur, disponible en la página de Internet del organismo: <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?menu=1&submenu1=10&idiom=1m>.

<sup>50</sup> “El papel de la Unasur”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2010 (03), p. 41 ss.

sería integrado por los ministros de Defensa de los países miembros, con el objetivo de evitar amenazas a la paz y a la gobernabilidad regional. Esta iniciativa surge a los pocos meses de la incursión militar de Colombia en territorio ecuatoriano para dismantelar un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); por lo que se puede ver como una reacción de Brasil para mejorar la gestión de crisis de esta naturaleza mediante mecanismos estrictamente subregionales (si bien la crisis mencionada se distendió en el marco de una reunión del Grupo de Río, Brasil procuró presentarse ante la comunidad internacional como la potencia encargada de la reconciliación).

Tras una intensa campaña diplomática por parte de su ministro de Defensa, Brasil consiguió la aprobación de su propuesta por parte del resto de los Estados de la región. Este organismo ha sido objeto de diferentes valoraciones críticas: algunos autores cuestionan su utilidad en un contexto de ausencia de amenazas externas;<sup>51</sup> otros estiman que estas fórmulas subregionales “no debieran prosperar toda vez que erosionan y debilitan las instancias formales que tienen un rol clave en la gestión multilateral de la seguridad hemisférica”;<sup>52</sup> finalmente hay quienes lo identifican como un instrumento al servicio de la hegemonía brasileña, mediante el cual este país pretende convertirse en el principal proveedor de armamento de la región.<sup>53</sup> Sea como fuere, la sola aprobación de

---

<sup>51</sup> Para Mario Cesar Flores: “El Consejo de Defensa Sudamericano recientemente instituido carece de justificación convincente. No existiendo una amenaza común a América del Sur, la coordinación de los planes de defensa es una ilusión inocua: ¿coordinación con qué propósito y con miras a qué amenaza? [...] Si bien puede ser ‘una instancia de consulta, cooperación y coordinación’ políticamente simpática, inductora de confianza mutua, promotora de ejercicios conjuntos e intercambio de personal, [...] no parece necesaria porque le falta la motivación básica: la defensa común”. Véase “Segurança internacional na América do Sul (e o Brasil nela)”, *Política Externa*, 2009-2010 (03), p. 63.

<sup>52</sup> A. Varas, art. cit., p. 6.

<sup>53</sup> Véase Jonás García, “El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil?”, *UNISCI Discusión Papers No. 18*, octubre de 2008, pp. 159-176. Para este autor la principal debilidad del organismo propuesto es que sólo pretende ser útil para



esta iniciativa es sintomática de la capacidad diplomática de Brasil para granjearse el apoyo de los países sudamericanos para afianzar su proyecto de construcción regional.

*d) El papel de mediador en las crisis políticas regionales*

Desde la perspectiva de los estudios de seguridad, uno de los rasgos distintivos de las potencias regionales es que estén dispuestas a asumir responsabilidades como mediadoras y garantes del orden en sus respectivas esferas de influencia.<sup>54</sup> El tamaño relativo de Brasil no le permite mantener una posición indiferente frente a las crisis políticas regionales, pues el vacío resultante tendería a ser ocupado por Estados Unidos e incluso por Venezuela;<sup>55</sup> además, la activa presencia brasileña en la resolución de crisis en el subcontinente es coherente con su pretensión de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, que presupone la capacidad de influir en la preservación de la seguridad internacional, por lo menos en el área geopolítica a la que pertenece. El principal objetivo regional de Brasil en materia de seguridad es promover la estabilidad política, principalmente en la región andina, donde han llegado al poder movimientos nacionalistas con discursos polarizadores y en contextos de gran fragilidad institucional.<sup>56</sup>

Brasil manifestó su voluntad de fungir como país mediador en crisis inter e intraestatales en la región sudamericana desde la década de los noventa, cuando intervino para apaciguar el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú en 1995. También recurrió a la cláusula democrática del Mercosur para contener a las fuerzas

---

enfrentar amenazas externas a la seguridad de los Estados y no a las internas o intraestatales, “que son justamente las que motivan los problemas de seguridad en América Latina”.

<sup>54</sup> O. Dehon y R. Schleicher, art. cit., p. 32.

<sup>55</sup> M.C. Flores, art. cit., p. 65.

<sup>56</sup> S. Gratius, *op. cit.*, pp. 20-23.

antidemocráticas en Paraguay en 1995, 1999 y 2000.<sup>57</sup> Quizá el caso más emblemático haya sido la intermediación en la crisis de 1999, provocada por el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, quien lideraba un esfuerzo para conseguir la remoción del presidente Raúl Cubas, sobre quien recayeron de inmediato las sospechas del crimen. La intervención de Brasil, auxiliada por Argentina, permitió conseguir la renuncia y exilio de Cubas, junto con el de su mentor, el general Lino Oviedo.<sup>58</sup>

El gobierno de Lula reiteró la disposición brasileña de actuar como potencia regional pacificadora desde los primeros días de su mandato –literalmente– cuando promovió la integración de un Grupo de Amigos de Venezuela, constituido en enero de 2003 (con la participación de la secretaría general de la OEA, México, Chile, Colombia, España y Portugal). El principal objetivo de este grupo fue facilitar el diálogo entre el gobierno de Hugo Chávez y los grupos de oposición en busca de una solución política a la crisis de gobernabilidad que atravesaba el país como consecuencia de la polarización desatada desde el intento fallido de golpe de Estado del año anterior y frente a una prologada huelga general promovida por los grupos opositores. Este esfuerzo desembocó en la realización del referéndum revocatorio de agosto de 2004, que confirmó la permanencia de Hugo Chávez en el poder. De forma semejante, Brasil ofreció sus buenos oficios para paliar crisis institucionales en Bolivia en 2003, cuando negoció la salida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, y en Ecuador en abril y mayo de 2005.<sup>59</sup>

En 2004, Brasil asumió la conducción de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), al frente de un contingente integrado mayoritariamente por elementos

---

<sup>57</sup> Mónica Hirst, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre de 2006, p. 132.

<sup>58</sup> C.E. Lins da Silva, art. cit., p. 317.

<sup>59</sup> M. Hirst, art. cit., pp. 133-134.

latinoamericanos. Aunque algunos autores sostienen que esta decisión estuvo fundamentada en la voluntad de demostrar sus capacidades para ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, más que como un episodio de política regional;<sup>60</sup> otros señalan que también puede considerarse una muestra de la voluntad de Brasil de asumir un papel como pacificador regional (aunque aquí, claro está, las fronteras de lo que constituye la región se vuelven flexibles, para volver a abarcar a toda América Latina).<sup>61</sup> En cualquier caso, frente a la comunidad internacional, su presencia regional es innegable.

Al inicio de su mandato, el presidente Lula ofreció actuar como mediador o facilitador del diálogo entre el gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional, pero su iniciativa no fue aceptada por Colombia, quien mantiene desde el año 2000 una relación de profunda cercanía con Estados Unidos mediante la implementación del Plan Colombia. Para Susanne Grätius “es una contradicción que Brasil quiera asumir un papel de pacificador regional e ignore, al mismo tiempo, el conflicto colombiano y/o acepte el protagonismo de Estados Unidos”;<sup>62</sup> sin embargo, esta situación no depende de la voluntad brasileña ni parece que tenga más alternativa que aceptarla como un hecho consumado.

En efecto, Brasil no ve con buenos ojos la presencia de Estados Unidos en Sudamérica y, en la perspectiva de sus estrategias, “sería preferible que no existiera la

---

<sup>60</sup> Esta es la opinión, por ejemplo, de Susanne Grätius en *op. cit.*, p. 18; sin embargo, más adelante en el mismo estudio, esta autora señala que “el compromiso de Brasil en la Minustah permite vincular a Haití a la agenda latinoamericana”, con lo cual reconoce la dificultad en identificar y separar claramente entre las motivaciones regionales y globales de Brasil para asumir el mando en Haití.

<sup>61</sup> Para Alcides Costa Vaz “la misión comandada en la actualidad por Brasil en Haití fue asumida y percibida por el gobierno brasileño como un desafío innegable a su capacidad para comprometerse y para participar en la esfera regional”. Véase “Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA”, en *Intermediate States, Regional Leadership and Security*, p. 204.

<sup>62</sup> *Op. cit.*, p. 23.

necesidad de esa presencia en un problema de seguridad interna de América del Sur”.<sup>63</sup> Recientemente, la decisión de Colombia de permitir al ejército norteamericano el uso de siete bases militares para combatir al narcotráfico (anunciada en octubre de 2009), generó fricciones entre Brasil y Estados Unidos.<sup>64</sup> Sin embargo, Brasil no tiene las capacidades para imponer sus preferencias, por lo que se ha visto obligado a aceptar la decisión soberana de Colombia y tolerar la creciente presencia norteamericana en la que considera su propia área de influencia.

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Brasil ha concedido históricamente una gran importancia al principio de no intervención. Durante el gobierno de Lula, sin embargo, se desarrolló un nuevo principio, el de la no indiferencia, con el que se ha justificado el creciente activismo de Brasil en la política interna de sus vecinos. A partir de la creación de la Unasur en 2008, éste ha sido el mecanismo privilegiado por Brasil para promover la adopción de posiciones comunes frente a crisis regionales potenciales o inminentes, como la intervención expedita ante la crisis en el departamento de Pando de septiembre de 2008, que amenazó con provocar un quiebre democrático en Bolivia,<sup>65</sup> el posicionamiento colectivo frente a la crisis de Honduras y la participación en acciones humanitarias multilaterales para afrontar las consecuencias de los sismos en Chile y en Haití a comienzos de 2010.

---

<sup>63</sup> M.C. Flores, art. cit., p. 66.

<sup>64</sup> Éste ha sido sólo uno de los factores que han generado fricción entre ambos países en los últimos tiempos, a los que se puede sumar las discrepancias en la solución de la crisis en Honduras y el acercamiento entre Lula y Ahmadinejad; véase Carlos Malamud, *The US in Brazil's Foreign Policy*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI 31), marzo de 2010; y Peter Hakim, “¿Por qué Brasil y Estados Unidos no tienen una buena relación?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2011 (01), pp. 14-21.

<sup>65</sup> Andres Serbin recurre a este episodio para demostrar que la Unasur está comenzando a consolidarse y que ha empezado a remplazar a la OEA como mecanismo de solución de crisis regionales. Véase “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”, *Nueva Sociedad*, enero-febrero de 2009, pp. 145-156.

Estos episodios confirman la actuación de Brasil como potencia regional pacificadora en lo que va del siglo XXI y demuestran su voluntad de asumir responsabilidades en materia de seguridad regional; al tiempo que muestran la vinculación entre los procesos de integración que promueve y sus intenciones de erigirse como potencia regional. En palabras del excanciller Celso Amorim: “Brasil reconoce que será más fuerte e influyente en los asuntos globales si trabaja estrechamente con sus vecinos mediante la promoción de la paz y la prosperidad en su región”.<sup>66</sup> La continuidad de la estrecha cooperación entre Colombia y Estados Unidos demuestra, sin embargo, los límites que enfrenta Brasil frente a los intereses estratégicos de la potencia hegemónica.

*e) La cooperación para el desarrollo*

Más que un principio o un fin por sí mismo, la cooperación para el desarrollo constituye un instrumento más al servicio de los objetivos de política exterior de Brasil. A partir de 2003 se registró un incremento significativo del flujo de cooperación brasileña para el desarrollo, fundamentalmente en el eje Sur-Sur. El gobierno ha manifestado claramente su objetivo de reducir las asimetrías en la vecindad geográfica del país como un objetivo estratégico vinculado con su seguridad nacional. La mayoría de los proyectos de cooperación técnica se concentran en África (50% en 2007), pero los países de Sudamérica ocupan el segundo lugar (con alrededor de 18 y 23% según la fuente), y, dentro de la región, ocupan un lugar prioritario los países menos desarrollados, como Paraguay y Bolivia, donde, como veremos a continuación, Brasil ha encontrado un mayor grado de exigencia para pagar los costos del liderazgo.<sup>67</sup> En menoscabo de los

---

<sup>66</sup> “Brazilian Foreign Policy under President Lula”, p. 227.

<sup>67</sup> Véase B. Ayllón Pino, art. cit., *passim*.

organismos e iniciativas multilaterales que promueve, Brasil prefiere mantener sus proyectos de cooperación en el ámbito bilateral.

## RESULTADOS DE LA BÚSQUEDA DE LIDERAZGO

### *a) Costos y beneficios*

Un término muy socorrido en la literatura para explicar procesos de integración es el de *paymaster*; es decir el Estado que paga los costos para llevar a cabo el proceso. Para que su liderazgo regional se consolide, es necesario que Brasil esté dispuesto a pagar los costos que conlleva. Como hemos visto, algunos episodios recientes de su política exterior permiten identificar una cierta disposición para cubrir estos costos (como los recursos canalizados a través de IIRSA y del Focem del Mercosur); así como asumir responsabilidades de potencia regional mediadora, para promover la estabilidad política en la región (como muestra su intermediación en los conflictos políticos de Venezuela y Bolivia); sin embargo, parece que estos “pagos” no bastan para granjearse la aceptación del liderazgo por parte de sus vecinos.

No parece viable en el mediano plazo que los países de Sudamérica proclamen alegremente la aceptación del liderazgo brasileño, pero, paradójicamente, el hecho de que hayan empezado a exigir estos pagos conlleva una aceptación tácita de la anhelada preeminencia regional brasileña. Conforme Brasil ha ido ganando en reconocimiento de su liderazgo en la región que delineó como su área de influencia, se ha visto obligado a asumir mayores costos aparejados con esta pretensión.

En mayo de 2006 el presidente de Bolivia, Evo Morales, decidió nacionalizar la industria del gas natural y utilizó al ejército para tomar el control de las instalaciones. Este acontecimiento tuvo repercusiones inmediatas en las relaciones con Brasil, pues las dos principales plantas de extracción de gas natural eran operadas por la empresa

brasileña Petrobrás. Brasil es, al mismo tiempo, el principal comprador de gas natural de Bolivia. A pesar de enfrentar una gran presión interna por parte de la opinión pública y de los grupos opositores para tomar una posición firme frente a lo que se leyó como una afrenta ilegal e inmerecida; el gobierno brasileño prefirió adoptar una posición conciliadora, reconociendo el derecho soberano de Bolivia para llevar a cabo la nacionalización, aunque los altos funcionarios gubernamentales no dejaron de expresar su insatisfacción frente a la notoria influencia del gobierno venezolano detrás de la decisión. De manera semejante, la renegociación del tratado bilateral de administración de la hidroeléctrica Itaipú, construida sobre el Río Paraná, en la frontera entre Brasil y Paraguay, fue una de las reivindicaciones más importantes en materia de política exterior del presidente Fernando Lugo desde su campaña y elección en 2008. A pesar de enfrentar una férrea oposición interna en Brasil, el 25 de julio de 2009 los presidentes de ambos países llegaron a un acuerdo mediante el cual Brasil se comprometía a triplicar el pago mensual por la cesión de energía paraguaya.

Otra manera en la que se entiende el reclamo de no querer pagar los costos es que Brasil no está dispuesto a ceder soberanía frente a los organismos de integración que promueve, por temor a verse constreñido en la persecución de sus objetivos globales. Pero también es cierto que este tipo de resistencias no le son exclusivas, en la medida en que hay otros países en Sudamérica que tampoco estarían dispuestos a pagar semejantes costos. Éste es por lo menos el caso de Chile, que, a partir de su también exitosa experiencia de inserción económica global, cultiva una identidad de superioridad frente a sus vecinos, y probablemente también de Argentina, añorante de la época en la que estaba en condiciones de disputar a Brasil el liderazgo regional.

Si bien es evidente que el liderazgo conlleva costos, también es cierto que se materializa en resultados tangibles. Los países no sólo buscan el prestigio internacional

como un fin en sí mismo, sino por su efecto multiplicador de beneficios para el propio desarrollo, desde la atracción de turismo hasta la designación como sede de las principales competencias internacionales, como la Copa Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos, a realizarse en Brasil en 2014 y 2016, respectivamente. Entre 2009 y 2010, por poner otro ejemplo, las entradas de Inversión Extranjera Directa a Brasil tuvieron un aumento récord de 87% en relación con el año anterior, pasando de 25.949 a 48.462 millones de dólares.<sup>68</sup>

*b) El reconocimiento regional y global*

La mayoría de los analistas sostiene que Brasil ha encontrado muchas dificultades para granjearse el reconocimiento de sus vecinos sudamericanos como líder indiscutible de la región. Esto contradice las declaraciones por parte de otros jefes de Estado, como Rafael Correa, de Ecuador, quien a pregunta expresa en entrevista con *El País* sobre el liderazgo brasileño en la región contestó:

No hay duda. A pesar de que somos países iguales, soberanos, independientes, nadie puede dudar de la importancia de Brasil. Es una de las 10 economías más grandes del mundo, así que si adopta un liderazgo, en buena hora, con tal de que sea en el marco del más profundo respeto para los demás países de la región, que es lo que siempre ha habido por parte del presidente Lula.<sup>69</sup>

Más allá del discurso, es innegable que muchos de sus vecinos ven con resquicios de desconfianza el creciente protagonismo internacional de Brasil, lo que ha dado lugar a cierto tipo de políticas de equilibrio subregionales. Quizá el caso paradigmático, por el lugar que ocupa como aliado estratégico en la política brasileña hacia la región, sea el

---

<sup>68</sup> *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo de 2011.

<sup>69</sup> “¿Cuál es el problema de un eje entre Venezuela, Bolivia y Ecuador?”, *El País*, 28/04/09.



de Argentina, por lo que conviene abundar sobre la política seguida por este país austral para acomodarse al crecimiento relativo del poderío de Brasil.

Argentina ha ocupado un lugar privilegiado en la estrategia regional de Brasil desde mediados de los ochenta, cuando, como consecuencia de la transición a la democracia en ambos países, se dio inicio a las negociaciones que culminarían con el establecimiento del Mercosur, poniendo fin al periodo de rivalidad y desconfianza mutua que prevaleció en la época de los gobiernos militares. Durante los noventa, bajo la conducción de Carlos Menem, Argentina siguió una política de alineamiento político irrestricto con Estados Unidos, sustentada en la tesis del realismo periférico; por lo que concedía a Brasil un lugar privilegiado como socio, pero no como su principal aliado estratégico. Las condiciones cambiaron radicalmente tras la crisis económica, política y social que cimbró al país en 2001, a raíz de la cual la relación con Brasil se convirtió en el pilar de la reinserción internacional de Argentina.

La postura de Argentina frente a Brasil pasó de la necesidad a la desilusión, cuando se dio cuenta de que sus expectativas en torno a la profundización e institucionalización progresiva de integración regional como socios del Mercosur fueron contrariadas por la preferencia de Brasil por un esquema laxo y exclusivamente intergubernamental. Inicialmente, Argentina manifestó cierta voluntad de resistencia frente a las iniciativas de Brasil por consolidar su liderazgo, por lo que el presidente Kirchner no asistió a la cumbre de Cuzco en 2004, por ejemplo. A partir de 2005 se ensayó una política de contrapeso acercándose a las posiciones de Venezuela, apoyando fuertemente su ingreso al Mercosur y sumándose a su retórica incendiaria en el marco de la cumbre de las Américas de 2005; sin embargo, esto desembocó en un mayor aislamiento diplomático, pues le valió un distanciamiento con otros países como México y Chile. Durante el gobierno de Cristina Fernández, la resistencia inicial se

convirtió en resignación cuando Argentina decidió respaldar las propuestas de Brasil de crear la Unasur y el Consejo Sudamericano de Defensa.<sup>70</sup>

Esta descripción apretada de las diferentes actitudes y estrategias que Argentina ha ensayado frente a la creciente prominencia de Brasil dejan entrever que, si bien hay una clara resistencia y voluntad de contener las posibilidades hegemónicas del poderoso vecino, las condiciones de asimetría muchas veces imponen un reconocimiento tácito, aunque a regañadientes, del liderazgo brasileño.

Otros acontecimientos que reflejan la resistencia de los vecinos a reconocer el liderazgo brasileño son su oposición tajante a la pretensión de Brasil de conseguir un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, la falta de apoyo a las candidaturas brasileñas para dirigir la Organización Mundial de Comercio y al Banco Interamericano de Desarrollo, así como otras decisiones de los países sudamericanos contrarias al interés brasileño, como el otorgamiento de permisos por parte de Colombia a Estados Unidos para operar en tres de sus bases aéreas o la decisión de Uruguay de iniciar pláticas para firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Parece ser cierto, por lo tanto que, si bien los países sudamericanos han apoyado muchas de las iniciativas brasileñas en la región, Brasil se encuentra lejos de ejercer un liderazgo en el que pueda imponer su voluntad en un buen número de casos, por lo que la evaluación del principal objetivo regional del gobierno de Lula –la consolidación de un área de influencia en Sudamérica como plataforma de proyección global– no puede calificarse como un éxito contundente en lo que toca al reconocimiento de su liderazgo regional por parte de los países vecinos.

---

<sup>70</sup> Para una descripción más detallada de este proceso véase María Julieta Cortes y Nicolás Creus, “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)”, en Alfredo Bruno Nologna (ed.), *La política exterior de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional del Rosario, 2010, pp. 363-394.

Brasil parece haber tenido más éxito en la consecución de su meta ulterior: la de ganar reconocimiento creciente como actor protagónico de la política internacional. Las resistencias que ha enfrentado en su entorno inmediato para conseguir el reconocimiento de su liderazgo, no han impedido que Brasil haya ido ganando notoriedad e influencia en la esfera global. Al mismo tiempo, el trato privilegiado que recibe como representante o líder regional natural puede afectar negativamente sus relaciones regionales, al provocar envidias y suspicacias.<sup>71</sup>

Hay dos casos que permiten ejemplificar el reconocimiento creciente como potencia regional que ha recibido Brasil por parte de los países del centro a cuyas hegemonías asegura oponerse: la creciente complejidad de la agenda que mantiene con Estados Unidos, que no se limita al trato de asuntos bilaterales, sino que involucra también asuntos regionales y globales, y la adquisición del estatus de aliado estratégico de la Unión Europea en 2007, con lo que prácticamente quedaron sepultadas las posibilidades de un acuerdo interregional de la Europa de los 27 con el Mercosur.<sup>72</sup>

Bien puede ser que Brasil, más que representar a la periferia, esté adquiriendo las condiciones y capacidades para dejarla atrás y unirse definitivamente al club de las grandes potencias. Jean Daudelin detecta una aproximación oportunista de Brasil a las normas y regímenes internacionales en función de la conveniencia táctica; asegura que “semejante comportamiento calculador no es bueno ni malo por sí mismo; es la marca de quienes están en condiciones de adoptarlo y salirse con la suya; es la marca de una

---

<sup>71</sup> Un ejemplo reciente de esto fue la conmoción que provocó en Argentina que ese país no fuera considerado en la gira que realizó el presidente Obama por América Latina (marzo de 2011), y que incluyó a Brasil, Chile y El Salvador. Véase “El anuncio de la gira de Barack Obama a Latinoamérica genera revuelo en la región”, *El Mercurio*, 27/01/11.

<sup>72</sup> No es el único país de la región que tiene acuerdos de este tipo; también es el caso de Chile, y, si definimos la región en términos más amplios, de México, a partir de 2010.

potencia global”.<sup>73</sup> Por su parte, Andrew Hurrell cataloga a Brasil como una potencia en ascenso (*rising power*) debido a su creciente influencia en la discusión de asuntos globales.<sup>74</sup> Esto implica, entre otras cosas, que Brasil se aproxima a dejar atrás el papel de potencia intermedia para alcanzar el estatus de gran potencia. Un síntoma claro de que esta transición está en curso es que Brasil ha sido invitado en más de diez ocasiones a integrarse a la OCDE; invitación que ha rehusado, hasta ahora, para ser congruente con su discurso tercermundista; pero bien podría cambiar de opinión cuando sus dirigentes consideren que así conviene a sus intereses.

## CONCLUSIONES

La política exterior de Brasil está motivada por la aspiración de ocupar un lugar preponderante en el escenario internacional. Regionalmente, Brasil tiene una estrategia de búsqueda de liderazgo, mediante la cual pretende consolidar una zona de influencia. En ninguno de los dos planos –el global y el regional– ha sido enteramente exitoso, pero ha conseguido resultados significativos en ambos, como tener un poder de negociación por encima de sus capacidades materiales en los foros multilaterales de comercio, en el primer caso, y ser el principal promotor de muchas iniciativas regionales, lo que le permite ostentarse como líder frente a actores extrarregionales, en el segundo. La estrategia regional de Brasil está subordinada a su estrategia global y si bien no ha sido completamente exitosa en sus objetivos regionales, sí lo ha sido para efectos de prestigio y de aceptación por parte de las grandes potencias o actores globales.

---

<sup>73</sup> “Lula and the End of Periphery for Brazil”, en Peter Birle, Sergio Costa y Horst Nitschack (eds.), *Brazil and the Americas: Convergences and Perspectives*, Madrid, Iberoamericana, 2008, pp. 51-78.

<sup>74</sup> “Lula’s Brazil: A Rising Power, but Going Where?”, *Current History*, febrero de 2008, pp. 51-57. Este concepto es similar al de *pays emergent*, preferido por los académicos franceses, aunque éste enfatiza la evolución favorable de indicadores económicos. Véase Jérôme Sgard, “Qu’est-ce qu’un pays emergent?”, en Christophe Jaffrelot (ed.), *L’enjeu mondial: les pays émergents*, París, Presse de Sciences Po-L’Express, 2008, pp. 41-54.

A lo largo de este capítulo he intentado demostrar que el principal objetivo regional de Brasil consiste en la consolidación de un área de influencia propia, limitada a los confines de Sudamérica, en la que pueda erigirse como líder indiscutible, como requisito previo para sustentar sus aspiraciones de convertirse en un actor global. Aunque la idea de fomentar una identidad constreñida a los confines de Sudamérica surgió desde principios de los noventa, la dimensión sudamericana de la política exterior de Brasil adquirió mayor ímpetu en la primera década del siglo XXI, a partir de la celebración de la primera cumbre sudamericana en el año 2000.

Brasil cuenta con los recursos, materiales y no materiales, para sustentar su búsqueda de liderazgo y a partir de sus acciones de política exterior hacia la región ha dejado clara su voluntad de desempeñar el papel de potencia regional. Los instrumentos a los que ha recurrido para perseguir este objetivo incluyen iniciativas multilaterales de integración regional y una participación activa como mediador en las crisis políticas de sus vecinos, así como programas de cooperación internacional en el plano bilateral y multilateral para promover el desarrollo de sus países circundantes. La pretensión de liderazgo brasileño ha sido recibida con recelo por algunos de sus vecinos, fundamentalmente de Argentina, que ha buscado contrapesar la preponderancia brasileña con acercamientos a otros países de la región, pero el hecho de que los países de la región comiencen a exigir una mayor disposición a Brasil para asumir costos representa hasta cierto punto una aceptación tácita de su liderazgo.

Más allá de la disposición del resto de los países de la región a aceptar el liderazgo brasileño en el discurso, es un hecho que sus iniciativas diplomáticas han recibido el respaldo de los países sudamericanos, quienes han aceptado incorporarse a los organismos que buscan fomentar una identidad estrictamente subregional. Recientemente, Brasil ha dado muestras de mayor involucramiento en países que

quedan fuera de su “área natural de influencia”, como lo muestra la aceptación del mando militar de la Minustah en Haití, el acercamiento diplomático con Cuba, el protagonismo adquirido durante la crisis en Honduras y la promoción de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Esto puede ser síntoma de una rectificación en su política hacia la región, que pasa por una redefinición misma de los linderos que contempla esta categoría, pero también puede verse como el crecimiento natural de las aspiraciones de influencia de una potencia regional fortalecida.

Brasil enfrenta límites claros, tanto externos como internos, a su voluntad de erigirse como potencia regional en Sudamérica, primero, y como potencia global, después. No siempre consigue hacer prevalecer sus intereses y preferencias en el trato con los países de su vecindad y no ha conseguido el apoyo que esperaba de los mismos en numerosas ocasiones, fundamentalmente frente a sus pretensiones de alcanzar puestos directivos en organismos internacionales y su anhelada búsqueda del asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, frente a actores fuera de la región, Brasil se ostenta cada vez más como el líder indiscutible de Sudamérica y, probablemente, de toda América Latina, pues es el único Estado de la región con las capacidades y la voluntad para conformar un nuevo polo de poder en el sistema internacional del futuro.

CAPÍTULO III  
LA ESTRATEGIA REGIONAL  
DE POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA (2000-2010)

Bajo el mando de un líder altamente polémico, Venezuela ha adquirido gran notoriedad como actor internacional durante la primera década del siglo XXI. La medida en que esta visibilidad se ha traducido en propuestas específicas de política exterior, particularmente en la búsqueda del liderazgo regional, constituye mi objeto de estudio en este capítulo. Sostengo que a lo largo de la década Venezuela construyó un proyecto regional que le permitió ganar influencia y convertirse en un polo de poder en América Latina. Fundamentada en la riqueza petrolera y revestida de una retórica incendiaria que proclama el advenimiento de un nuevo orden global, la estrategia venezolana tiene motivaciones tanto ideológicas como pragmáticas. Sus resultados han sido mixtos, pues el gobierno de Hugo Chávez ha logrado articular una serie de alianzas, con diferentes grados de proximidad, con varios países de la región, lo que le permite evitar el aislamiento diplomático; sin embargo, muchas de sus iniciativas no han prosperado por no conseguir el apoyo de países con mayor capacidad relativa.

La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela<sup>1</sup> persigue dos objetivos principales: la pugna por un mundo multipolar en el que Estados Unidos pierda su carácter de potencia hegemónica y la creación de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –la Patria Grande que imaginó Bolívar–, que funcione

---

<sup>1</sup> La constitución promovida por Hugo Chávez desde su llegada al poder, adoptada en diciembre de 1999, añadió la caracterización “bolivariana” al nombre oficial del país para consagrar la ideología oficial, entre cuyos postulados principales se encuentran varias posturas de política internacional, como la unidad de todos los pueblos de América Latina. Sin embargo, conviene cuidarse de establecer una identidad entre las acciones de política exterior del gobierno de Hugo Chávez y el ideal bolivariano, que las antecede y trasciende de manera fundamental.

como una entidad política integrada y esté en condiciones de convertirse en uno de los nuevos polos del sistema internacional. El principal instrumento para perseguir estas metas no puede ser otro que la gran disponibilidad de petróleo;<sup>2</sup> sin embargo, Venezuela ha sido una potencia petrolera hace ya varias décadas y nunca se había trazado objetivos tan ambiciosos ni había desempeñado un papel tan influyente en la política regional y global.<sup>3</sup> Aunque es evidente que la riqueza petrolera es la base material de su política exterior, la abundancia de este recurso no basta para explicar el creciente activismo de Venezuela en el escenario internacional. Para entender la política exterior venezolana es fundamental tomar en consideración las condiciones internas del gobierno de Hugo Chávez –tanto el régimen político como el modelo de desarrollo–, que le permiten canalizar la renta petrolera para impulsar sus proyectos en el exterior.

A nivel global, la República Bolivariana de Venezuela ha pretendido proyectar una identidad revolucionaria y antiimperialista (antiestadounidense), que se ha reflejado en acercamientos con países que Estados Unidos considera incómodos o francamente disruptivos (*rogue states*), como el Iraq de Saddam Hussein, Irán, Rusia, Siria y Bielorrusia.<sup>4</sup> La política regional ocupa un lugar prioritario en la política exterior de

---

<sup>2</sup> Con cerca de 300,000 millones de barriles de petróleo en reservas probadas al cierre del 2010, Venezuela tiene las mayores reservas de gas y petróleo de América Latina. A nivel mundial, Venezuela es el onceavo mayor productor de petróleo, el octavo mayor exportador y ocupa el quinto lugar entre los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

<sup>3</sup> Con una perspectiva histórica que se remonta a los años sesenta, Carlos Romero afirma que “el petróleo ha sido el principal vehículo para la inserción de Venezuela en las relaciones exteriores contemporáneas” (véase “La política exterior de la Venezuela bolivariana”, *Plataforma Democrática*, Río de Janeiro, julio de 2010, p. 2). No resulta novedoso, por lo tanto, que la política exterior venezolana descansa primordialmente en el petróleo, pero sí la naturaleza de sus iniciativas recientes y la disposición que ha mostrado para canalizar la renta petrolera hacia el exterior.

<sup>4</sup> Muchos analistas han recurrido al concepto de *soft balancing* para explicar la estrategia global de política exterior de Venezuela. Véase, por ejemplo: Carlos A. Romero y Javier Corrales, “Relations Between the United States and Venezuela, 2001-2009: A Bridge in Need of Repairs”, en Jorge I.



Chávez y en este ámbito se concentra la mayoría de sus iniciativas diplomáticas. El principal objetivo manifiesto de la política regional de Venezuela es propiciar la unión confederada de las naciones de América Latina y el Caribe para contrarrestar la influencia de la potencia hegemónica. Con esta lógica, Chávez ha buscado construir un cinturón de resistencia “antiimperialista” en torno de Venezuela y convertirse en el líder más visible de las corrientes de izquierda en la región.

El gobierno del presidente Chávez ha propuesto un concepto de integración con acento político, más que económico, y reivindicado la noción de democracia participativa como distinta y superior a la de democracia representativa, reconocida por los organismos regionales y hemisféricos (Carta de la OEA, Carta Democrática Interamericana, etcétera). A partir de esta concepción geopolítica de la integración regional, Venezuela ha aventurado numerosas iniciativas más o menos exitosas. Con el propósito de demostrar que existen alternativas al orden capitalista, por ejemplo, Venezuela ha ensayado esquemas poco convencionales de intercambio internacional, basados en una suerte de trueque –petróleo a cambio de bienes y servicios (PetroAmérica y sus derivados). Entre las iniciativas de alcance regional de la política exterior de Chávez se encuentra desde la creación de proyectos específicos de infraestructura, como el gasoducto del Sur, hasta la sugerencia de crear una Confederación de Estados Latinoamericanos y Caribeños con una sola constitución y fuerzas armadas integradas; pasando por la creación de un canal de televisión (TvSur), la propuesta de un cartel energético regional (OPPEGAS) y de bancos regionales (Banco del Alba, Banco del Sur) para disminuir la dependencia de los países de la región frente a las instituciones financieras internacionales.

---

Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 218-246.

## ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE VENEZUELA

Durante la primera década del siglo XXI el comportamiento internacional de Venezuela ha variado notoriamente en función del desarrollo de su política interna; de ahí que resulte fundamental hacer un repaso somero de los principales acontecimientos en este escenario para entender la evolución y dinámica de la política exterior.

Hugo Chávez Frías fue electo como presidente en diciembre de 1998 y tomó posesión en enero del año siguiente. Se trataba de un *outsider* político, cuya experiencia en la esfera pública nacional se limitaba a su participación en un fallido golpe de Estado en contra del gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992. Su discurso de campaña era de corte nacionalista y antipartidista; con una plataforma definida por la oposición al neoliberalismo y un fuerte contenido de reivindicación social. En materia de política exterior, su programa anticipaba rasgos de inspiración “bolivariana”, como la unidad latinoamericana y la resistencia a la hegemonía estadounidense.<sup>5</sup>

La transformación institucional que el presidente Chávez comenzó a poner en marcha desde su toma de posesión, en la que llamó al pueblo venezolano a unirse en una Revolución Bolivariana, “una revolución necesaria en lo económico, en lo social, en lo político, en lo ético”,<sup>6</sup> generó una polarización política *in crescendo*. El primer año de su gestión estuvo dominado por la discusión de una nueva Constitución Política, que fue votada y aprobada en diciembre de 1999. Dos años después, en abril de 2002, el presidente Chávez fue separado momentáneamente de su cargo mediante un golpe de Estado que logró congregar a la confederación empresarial más importante (FEDECÁMARAS) con la principal central sindical (CTV), sólo para ser reinstaurado en

---

<sup>5</sup> Vale la pena insistir en que el legado intelectual de Bolívar y sus aspiraciones integracionistas son patrimonio de todas las naciones latinoamericanas, y la pretensión de apropiárselo por parte de un gobernante tan polémico les ha generado un desgaste considerable que sería deseable revertir.

<sup>6</sup> Hugo Chávez Frías, “Discurso de toma de posesión”, disponible en: <http://www.analitica.com/bitblo/hchavez/toma.asp> (consultado el 17 de junio de 2011).

cuestión de horas por la rebelión de un segmento del ejército y las muestras multitudinarias de apoyo de la población. En diciembre de ese mismo año comenzó una huelga general en la empresa petrolera nacional PDVSA, que se extendería por dos meses y provocaría una fuerte recesión en la economía nacional durante 2003.

La polarización continuaría mediante esfuerzos reiterados de la oposición para expulsar al presidente del poder mediante el recurso al referéndum revocatorio, medida prevista por la constitución de 1999, que finalmente se llevó a cabo en agosto de 2004, resultando en una muestra contundente de apoyo al presidente Chávez con la victoria del “no” con alrededor del 59% de los votos. Cada uno de estos esfuerzos por derrocar a Chávez terminó fortaleciendo su posición: el golpe de Estado le dio oportunidad de purgar al ejército. La fidelidad de las fuerzas armadas le permitió resistir la huelga prolongada en la principal empresa paraestatal sin temor de enfrentar nuevas sublevaciones castrenses. Una vez superada la huelga, prescindió del personal que no comulgaba con su proyecto y aseguró el control de la empresa petrolera, a partir de la cual empezó a canalizar los recursos a programas sociales, lo que le garantizó el triunfo del “no” en el referéndum revocatorio. El resultado del referéndum llevaría a la oposición a intentar boicotear las elecciones legislativas del año siguiente (2005), lo que resultó en un poder legislativo integrado completamente por partidarios del régimen.<sup>7</sup>

Durante estos primeros años de convulsión interna, la participación de Venezuela en la esfera regional estuvo caracterizada por desplantes discursivos, pero con escasa repercusión en la práctica. Comenzaron a perfilarse muchas de las ideas que guiarían su política exterior, pero las declaraciones presidenciales no se correspondían más que de forma muy tenue con la actuación de Venezuela en los foros internacionales. Así, por ejemplo, Venezuela propuso la modificación del término “democracia representativa”

---

<sup>7</sup> Daniel Wilkinson, “Chavez’s Fix”, *The Nation*, 10/03/2008.

por el de “democracia participativa” durante la discusión de la Carta Democrática Interamericana en el seno de la Organización de Estados Americanos, pero esta propuesta no prosperó.<sup>8</sup> Acaso la acción más significativa durante esta primera etapa haya sido la firma de la primera serie de convenios de cooperación entre Venezuela y Cuba en el año 2000, sentando la base del proyecto regional chavista, sobre la que comenzarían a desarrollarse una serie de alianzas complementarias bajo el membrete del Alba a partir de diciembre de 2004.

A decir verdad, más que un protagonista, durante esta primera etapa Venezuela fue más bien objeto de la política exterior de otros países. A raíz del golpe de Estado de 2002 se invocó por primera vez la Carta Democrática Interamericana para activar el régimen de defensa de la democracia (representativa) que Venezuela había cuestionado el año anterior. Sin embargo, en este mismo episodio, Estados Unidos mostró una actitud vacilante en primera instancia, mandando un mensaje de tolerancia frente a las muestras de interrupción del orden constitucional cuando no comulgara con las autoridades democráticamente electas.<sup>9</sup> Posteriormente, a partir de enero de 2003 y hasta la realización del referéndum revocatorio del 2004, el gobierno de Chávez aceptó la mediación de la OEA y del Grupo de Amigos de Venezuela.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Para un análisis detallado de las nociones de “democracia representativa” y “democracia participativa” en la política exterior de Venezuela véase María Teresa Romero y Elsa Cardozo, “Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 2002 (01), pp. 155-161.

<sup>9</sup> La reacción de la comunidad internacional a esta crisis democrática muestra al mismo tiempo la inercia del régimen democrático interamericano, que funcionó de forma sistemática en la década anterior, y sus límites frente al comportamiento vacilante de Estados Unidos en un contexto de nuevas prioridades tras los atentados del 11 de septiembre. Algunos autores más optimistas, sin embargo, ven en este episodio un “caso crucial” para poner a prueba la vigencia del régimen y concluyen que resultó fortalecido. Véase Randall Parish, Mark Peceny y Justin Delacour, “Venezuela and the Collective Defence of Democracy Regime in the Americas”, *Democratization*, 2007 (02), pp. 207-231.

<sup>10</sup> *Vid. supra*, p. 82

Los conceptos y tendencias de la nueva estrategia regional de Venezuela comenzaron a delinearse desde la llegada de Chávez a la presidencia; sin embargo, el inicio de su implementación a gran escala tuvo que esperar a que consolidara su poder internamente. El punto de inflexión más significativo puede ubicarse tras la victoria del “no” en el referéndum revocatorio de agosto de 2004. Esta fecha coincidió aproximadamente con el inicio de una escalada histórica en los precios del petróleo, que se extendió de 2004 a 2008. La combinación de estos dos factores permitió al gobierno venezolano recalibrar sus fuerzas y desplegar una fase activa de intenso protagonismo regional y global que se mantendría hasta mediados de 2009 cuando, por efecto de la recesión mundial, los precios del petróleo descendieron nuevamente, lo que obligaría al gobierno venezolano a replegar su activismo internacional.

De manera semejante, la visión de país de Venezuela –la propia concepción sobre el papel que el país está llamado a tener en el escenario internacional– fue tornándose crecientemente radical y cada vez más ambiciosa en el transcurso de la década, como lo reflejan los documentos oficiales que expresan los objetivos, posturas y expectativas de Venezuela frente al exterior. En el plan de gobierno de 1998 se planteaba “la adecuada inserción de Venezuela en la comunidad internacional como un actor autónomo e independiente, capaz de promover sus intereses nacionales”, objetivo expresado en términos equiparables al lenguaje diplomático tradicional.

En noviembre de 2004, a raíz de la victoria en el referéndum revocatorio, se daría a conocer un “Nuevo Mapa Estratégico” para la “Nueva Etapa de la Revolución Bolivariana”, cuyo décimo y último objetivo orienta a “seguir impulsando el nuevo sistema multipolar internacional”; aquí aparece ya la intención de integrar un “eje bolivariano” y algunas herramientas que involucran un mayor activismo venezolano, como la creación de PetroAmérica, PetroCaribe, TvSur y la Universidad del Sur. En el

2007, tras la reelección del presidente Chávez para el periodo 2007-2013, se da a conocer el denominado “Primer Plan Socialista”, también conocido como “Proyecto Nacional Simón Bolívar”, documento desprovisto de todo sentido de proporción, donde se expresa con toda claridad la intención de convertirse en una “potencia energética mundial” y orientar la política exterior hacia la “construcción y articulación de los nuevos polos geopolíticos de poder en el mundo”.<sup>11</sup>

Esta última postura encuentra una gran coincidencia con la visión de las relaciones internacionales presente en los escritos teóricos sobre los que se sostiene el proyecto del socialismo del siglo XXI. Según Hans Dieterich Steffan, uno de los proponentes intelectuales más destacados de esta corriente, el entorno global funciona a partir de grandes Sistemas Regionales de Poder (Estados Unidos, Europa y Japón), cuyo modelo de acumulación es el Capitalismo Proteccionista Nacional-Regional y sus elementos organizativos son las corporaciones transnacionales. Según este autor, “la única manera en que los países latinoamericanos pueden competir” en semejante entorno global, es mediante la emulación de estos sistemas, es decir, mediante la creación de un Bloque Regional de Poder fincado en un capitalismo proteccionista de Estado, que integre desde un principio elementos de democracia participativa. “Lo demás es quimera”.<sup>12</sup> Esto indica una convergencia entre las propuestas teóricas de la izquierda radical y el proyecto de política exterior del gobierno chavista que no estaba presente originalmente pero que ha ido asimilando, adaptando y consolidando categorías y visiones del mundo sobre la marcha.

---

<sup>11</sup> Los documentos a los que me refiero están disponibles en las siguientes direcciones electrónicas:  
Programa de Gobierno: <http://www.analitica.com/bitblo/hchavez/programa2000.asp>;  
Nuevo Mapa Estratégico: [http://www.aporrea.org/audio/2004/12/objetivos\\_nueva\\_etapa\\_17\\_nov\\_02.pdf](http://www.aporrea.org/audio/2004/12/objetivos_nueva_etapa_17_nov_02.pdf);  
Primer Plan Socialista: <http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf>.

<sup>12</sup> Véase *El socialismo del siglo XXI: la democracia participativa*, Bilbao, Baigorri, 2002, p. 71.

## EL RECLAMO DE LIDERAZGO

Una vez que el gobierno de Chávez decidió señalar a la potencia hegemónica como su principal adversario, la búsqueda de algún tipo de influencia regional se convirtió en un imperativo estratégico. En palabras de Cristina Soreanu Pecequillo y Corival Armes do Carmo: “desafiar a Estados Unidos es una estrategia de alto riesgo para cualquier país sudamericano; para poder hacerlo, Chávez necesitaba encontrar aliados”.<sup>13</sup> En este mismo orden de ideas, Sean W. Burges considera que, en términos geopolíticos, la estrategia de Chávez se asemeja a la estrategia estadounidense de contención durante la guerra fría al buscar construir un anillo protector alrededor de Venezuela para salvaguardar su revolución bolivariana.<sup>14</sup> Aunque esta comparación se antoja excesiva, sirve para ilustrar las motivaciones defensivas que parecen impulsar la estrategia regional venezolana.

Frente a estas lecturas sistémicas, algunos autores subrayan los motivos de carácter interno que podrían conducir a Chávez a fustigar a Estados Unidos en aras de apuntalar su legitimidad. Según Javier Corrales, politólogo venezolano radicado en Estados Unidos y crítico acérrimo de la administración chavista, a partir de su victoria en el referéndum revocatorio y el consecuente debilitamiento de la oposición, Chávez decidió escalar sus ataques contra Estados Unidos para galvanizar a su electorado, con la ventaja suplementaria de granjearse el apoyo de la izquierda internacional al ostentarse como el nuevo líder del movimiento antiimperialista.<sup>15</sup> Sea como fuere, la multiplicidad de iniciativas diplomáticas de Venezuela y la disposición del país para asumir los costos que conllevan demuestran su voluntad de ostentar cierto tipo de

---

<sup>13</sup> “From the left: the foreign policy projects of Brazil and Venezuela”, Nueva York, febrero de 2009 [ponencia presentada en la 50ª convención anual de ISA], p. 5.

<sup>14</sup> “Building a Global Southern Coalition”, p. 1345.

<sup>15</sup> “Hugo Boss”, *Foreign Policy*, enero-febrero de 2006, p. 39.

liderazgo. Para despejar cualquier remanente de duda al respecto, valga citar un fragmento de la Primer Plan Socialista (2007-2013), en el que se afirma que: “Las nuevas circunstancias presentes determinan que Venezuela avance hacia una nueva etapa en la geopolítica mundial, fundamentada en una relación estratégica de mayor claridad en la búsqueda de objetivos de *mayor liderazgo mundial*”.<sup>16</sup>

Atendiendo al principio lógico según el cual lo mayor incluye lo menor, se puede afirmar con toda seguridad que la búsqueda del liderazgo regional es un objetivo declarado de la República Bolivariana de Venezuela. Encontramos una muestra discursiva más de la pretensión venezolana de liderazgo en la publicitada declaración del presidente Chávez en el marco de la Cumbre de Costa de Sauipé, en diciembre de 2008,<sup>17</sup> cuando a pregunta expresa sobre el liderazgo brasileño en la región, el comandante reviró: “Sin duda, Brasil ejerce un liderazgo importante. Pero no se trata de que haya un líder en la región. Se trata de un conjunto de liderazgos”.<sup>18</sup>

#### CAPACIDADES

Con poco más de 10% del territorio de Brasil, 14% de su población y 17.8% de su PIB, resulta difícil imaginar que Venezuela pretenda competir por el liderazgo regional con el gigante sudamericano;<sup>19</sup> sin embargo, la proliferación de iniciativas venezolanas y su capacidad para forjar una serie de alianzas con otros países en el área dan sustento empírico a esta posibilidad. En atención a sus capacidades materiales, Venezuela ocupa un lugar intermedio en la jerarquía regional de América Latina, muy por debajo de

---

<sup>16</sup> El Plan puede consultarse en la dirección electrónica que aparece en la nota 11.

<sup>17</sup> *Vid. supra*, p. 74.

<sup>18</sup> “Chávez dice que el liderazgo de Brasil es importante, pero no el único”, SDP Noticias, 17/12/2008. Disponible en: <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/2008/12/17/100965> (consultado el 18/06/2011).

<sup>19</sup> Véase Apéndice 1.



Brasil y México. Partiendo únicamente de sus capacidades relativas de poder en términos geográficos o poblacionales, la teoría realista de las relaciones internacionales no esperaría que Venezuela persiguiera algún tipo de liderazgo regional de no ser porque cuenta con un valiosísimo recurso estratégico en abundancia. Sin embargo, como apuntamos en la introducción, el factor petróleo, que no es una condición nueva, no es suficiente para entender el creciente activismo venezolano en los últimos años. Para ello es necesario enfocar las características internas del Estado en cuestión: su sistema económico y la estructura de toma de decisiones.

El modelo económico de la Venezuela contemporánea presenta dos características distintivas, una heredada del antiguo régimen y otra novedosa, producto de las modificaciones introducidas por el gobierno de Chávez. Hace tiempo que se trata de una economía rentista y más recientemente podría calificarse de protorevolucionaria en la medida en que se propone superar el capitalismo e instaurar un nuevo modelo de relaciones de producción, aunque en última instancia todos los experimentos de inspiración socialista están sustentados en el intercambio de un bienpreciado de conformidad con las leyes del orden capitalista global. El sistema político, por su parte, ha evolucionado del “sistema populista de concertación de élites”<sup>20</sup> a un nuevo tipo de sistema híbrido que algunos analistas califican de democracia delegativa<sup>21</sup> y otros como autoritarismo electoral,<sup>22</sup> pero que en todo caso está caracterizado por una fuerte

---

<sup>20</sup> Categoría desarrollada ex profeso para explicar el caso venezolano por el politólogo Juan Carlos Rey en *El futuro de la democracia en Venezuela*, Caracas, IDEA, 1988.

<sup>21</sup> Ilán Bizberg, “Las democracias latinoamericanas; una tipología”, en *México frente al espejo latinoamericano: ¿democracia o crisis?*, México, Colmex, 2010, pp. 46 y 50.

<sup>22</sup> J. Corrales, “Venezuela: Petro-Politics and the Promotion of Disorder”, *Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians*, Washington, Freedom House, junio de 2009, pp. 65-66.

centralización del poder en la figura del presidente y el dismantelamiento progresivo de los pesos y contrapesos que caracterizan a la democracia liberal.<sup>23</sup>

La economía de Venezuela es de naturaleza rentista en la medida en que su principal recurso natural, el petróleo, le genera un ingreso que no tiene contrapartida productiva. La renta petrolera no se produce sino que se captura; puede imaginarse como una transferencia directa de recursos desde el mercado internacional de hidrocarburos hacia la economía nacional. Esta ha sido una característica del modelo económico venezolano desde el descubrimiento del petróleo en 1916 y particularmente desde su nacionalización en 1975, cuando el Estado se convirtió en el actor primordial en todas las áreas fundamentales de la economía. Al contar con la renta petrolera y la posibilidad de redistribuirla, el Estado no tiene necesidad de mejorar sus capacidades recaudatorias, de manera tal que “el Estado no vive de la sociedad, sino que es la sociedad la que vive del Estado”.<sup>24</sup>

Durante el gobierno de Hugo Chávez esta condición se ha exacerbado con la instauración de un modelo de desarrollo que inicialmente se denominó de “desarrollo endógeno” y a partir de 2007 se redefinió como “socialismo del siglo XXI”. Si bien se han creado programas sociales para distribuir la renta petrolera en beneficio de grupos previamente marginados, como las famosas “misiones” que llevan educación y servicios médicos a los sectores populares, la creación de radios comunitarias o el financiamiento estatal a empresas comunales, lo cual se traduce en un incremento en la calidad de vida de las mayorías y en una ampliación de las oportunidades de participación en la vida pública; también es cierto que la estatización de la economía y los ataques al sector

---

<sup>23</sup> Para un análisis crítico, sin llegar a ser militante, de las prácticas políticas internas del chavismo desde el punto de vista de la democracia liberal véase Manuel Hidalgo, “Hugo Chavez’s Petro-Socialism”, *Journal of Democracy*, 2009 (02), pp. 78-92.

<sup>24</sup> Véase Nelly Arenas, “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”, *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre de 2010, pp. 76-77.

privado, identificado como el enemigo interno al que se debe combatir, se han traducido en una desindustrialización acelerada, carestía de alimentos y altas tasas de inflación y desempleo.<sup>25</sup>

Más allá de estas repercusiones internas, que a mediano plazo minan las posibilidades de Venezuela de mantener su búsqueda de liderazgo, lo que interesa subrayar para los efectos que nos ocupan es que el modelo económico venezolano coloca al Estado en el centro de las actividades productivas y, en su condición de socio mayoritario de la principal industria del país –la petrolera PDVSA–, tiene mucha autonomía y recursos. En política exterior, esto se traduce en una gran disponibilidad de renta petrolera al servicio del gobernante, condición que, si se combina con un régimen político fuertemente centralizado y sin instancias efectivas de control ni rendición de cuentas, abre la posibilidad para proyectar una política internacional activa, incluso por encima de las capacidades materiales del país.<sup>26</sup>

La creciente concentración de poder que brinda al presidente un uso discrecional de los recursos del Estado, ha permitido a Hugo Chávez utilizar al petróleo para mantener un gran activismo internacional. El petróleo es, por lo tanto, la plataforma material que apuntala el reclamo de liderazgo de Venezuela; pero el gobierno de Chávez también cuenta con recursos de poder suave, que se aglomeran en lo que Carlos A. Romero ha identificado como “el paquete ideológico”.<sup>27</sup> Inspirado en la vida y obra de Simón Bolívar, José Martí y otros próceres latinoamericanos, Hugo Chávez promociona un proyecto con alto contenido ideológico de inspiración mixta, que combina dosis de

---

<sup>25</sup> Nelly Arenas brinda una acumulación de indicadores en *ibíd.* Para una visión más benevolente, que no deja de apuntar las deficiencias del modelo véase Steve Ellner, “La primera década del gobierno de Hugo Chávez: logros y desaciertos”, *Cuadernos del Cendes no. 74*, mayo-agosto 2010, pp. 27-50.

<sup>26</sup> C. A. Romero y Carla Curiel aseguran que “el mercado de rentas venezolano se traslada al espacio global y es aprovechado por actores que manipulan la ayuda venezolana (renta geopolítica)”; véase “Venezuela: política exterior y rentismo”, *Cadernos PROLAM/USP*, 2009 (01), p. 49.

<sup>27</sup> Véase “La política exterior de la Venezuela Bolivariana”, *Plataforma Democrática*, julio de 2010.

marxismo, antiimperialismo y nacionalismo. Se trata de un proyecto pretendidamente revolucionario, entre cuyos componentes destacan su carácter anticapitalista y antihegemónico. Este paquete ideológico resulta atractivo para muchos en una región proclive a los sentimientos anti-estadounidenses por motivos históricos y donde, en general, se valoran negativamente las reformas estructurales de corte neoliberal que fueron implementadas durante la década de los noventa.<sup>28</sup>

#### ACCIONES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR

El objetivo manifiesto de la política exterior de Venezuela hacia la región consiste en propiciar la integración política latinoamericana (y caribeña) bajo la forma de una confederación de Estados, inspirada por el sueño de Simón Bolívar, que alcanzara su expresión máxima en la celebración del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826. Sin embargo, ante la imposibilidad práctica de llevar adelante esta propuesta, que se mantiene como faro discursivo y aspiración última, la República Bolivariana de Venezuela ha adoptado diferentes líneas de acción conducentes, por un lado, a granjearse la simpatía o por lo menos la connivencia de sus vecinos y, desde un punto de vista más pragmático, a desarrollar la infraestructura que le permita asegurar nuevos mercados para colocar sus excedentes petroleros, en aras de propiciar la diversificación de sus exportaciones.

Las iniciativas diplomáticas para perseguir estos objetivos incluyen la propuesta de un proyecto de integración propio, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), en el que Venezuela lleva la voz cantante, y un “giro hacia el sur” para posicionar sus propuestas en el marco del proyecto brasileño de integración

---

<sup>28</sup> Véase J. Corrales, “The Backlash against Market Reforms in Latin America in the 2000s”, en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008, pp. 39-71.

sudamericana.<sup>29</sup> En cada caso, Venezuela se ha valido de instrumentos diplomáticos convencionales, como la firma de convenios de cooperación y la petición de ingreso al Mercosur, pero también ha desarrollado mecanismos menos ortodoxos, como esquemas de intercambio internacional basados en el trueque y el despliegue de una “diplomacia paralela” o “diplomacia de los pueblos”, de acercamiento transnacional con grupos y movimientos sociales para ganar adeptos y simpatizantes de la revolución bolivariana. En esta sección presentaré algunos de los elementos más destacados que conforman la estrategia venezolana para consolidar su liderazgo regional.

Un rasgo distintivo de la política venezolana hacia la región, que constituye al mismo tiempo uno de sus principales limitantes, consiste en que la definición de sus aproximaciones a los distintos países de la región está distorsionada por una visión geopolítica e ideológica, que concibe la existencia de dos bloques antagónicos: “uno pro-yanqui y el otro defensor de la soberanía nacional”.<sup>30</sup> Además de las afinidades ideológicas, los intereses energético-comerciales representan el segundo factor determinante de las relaciones de Venezuela con el resto de los países de la región. Sobre la base de estas consideraciones se mantienen relaciones estrechas y de gran cooperación con Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador y Nicaragua, y de distanciamiento político con Colombia, Chile, Perú y México, en razón de los vínculos de proximidad que mantienen estos países con Estados Unidos.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> *Vid. supra*, pp. 77-81.

<sup>30</sup> Demetrio Boersner, *La política exterior de Venezuela desde una perspectiva progresista*, Caracas, Caracas, ILDIS, julio de 2008, p. 13, p. 8.

<sup>31</sup> Karesly Saavedra, “Aciertos y desaciertos de la política exterior venezolana, 1998-2008”, *Politeia*, enero-junio de 2009, pp. 240-241.

*a) La alianza con Cuba*

La alianza con Cuba fue una de las primeras acciones internacionales que tomó el gobierno de Hugo Chávez y representa la piedra angular de su estrategia regional. En octubre de 2000 se firmó el primer Convenio Integral de Cooperación con Cuba, y a partir de entonces se reúne anualmente una Comisión Mixta para evaluar su evolución. Aunque la alianza con Cuba es considerada por muchos como un eje ideológico subversivo, en realidad consiste en un acuerdo de mutua conveniencia mediante el cual Venezuela se ha convertido en el principal socio comercial de la isla: Venezuela entrega a Cuba alrededor de 100,000 barriles de petróleo diarios; a cambio, Cuba provee a Venezuela entre 30,000 y 50,000 técnicos especializados para llevar adelante sus programas sociales (misiones) en áreas de salud y educación.

Al respecto, Javier Corrales afirma que “los acuerdos benefician a ambos países al permitirles intercambiar activos que son baratos para el que envía y de enorme valor estratégico para el que recibe”.<sup>32</sup> la cuota de petróleo que Venezuela envía a Cuba representa un porcentaje muy pequeño de su producción diaria, pero es más que suficiente para permitirle a Cuba cubrir sus necesidades de consumo interno y contar con un excedente para reexportarlo a precios más elevados. Desde 2005 el precio máximo de transferencia fue fijado en 27 dólares por barril, lo que en la práctica – considerando que el precio internacional llegó a estar por varias semanas por encima de los 100 dólares– se ha traducido en un subsidio masivo. Por su parte, el porcentaje de médicos cubanos que operan al servicio de Venezuela alcanza alrededor de un quinto del total, pero sigue siendo redituable en virtud del alto grado de facultativos per cápita que tiene Cuba, muy superior a la media de los países de la OCDE.

---

<sup>32</sup> “Cuba’s New Daddy”, *Hemisphere*, 17 (2006), *passim*.

Los beneficios que obtiene Venezuela de su alianza con Cuba no se limitan a los servicios de médicos y maestros. El gobierno cubano participó activamente en la concepción, puesta en marcha y operación de las misiones sociales, que constituyen el cimiento del apoyo popular a Chávez. Algunos autores sospechan que entre los cuadros técnicos se encuentran también numerosos asesores militares encubiertos y hay indicios de que el proyecto chavista se ha beneficiado enormemente del *expertise* diplomático y la red de inteligencia que Cuba construyó en la región durante la guerra fría.<sup>33</sup> Finalmente, mediante su cercanía personal y ampliamente publicitada con Fidel Castro, Chávez también parece buscar una suerte de legitimidad revolucionaria, al pretender ostentarse como el heredero del liderazgo de la izquierda latinoamericana radical.

Los beneficios para Cuba también rebasan el ámbito meramente energético. En el marco de este esquema de colaboración se han desarrollado una multiplicidad de proyectos, que incluyen la construcción de casas, la creación de empresas binacionales y el establecimiento de una filial de PDVSA en Cuba, así como la modernización de una refinería en la localidad cubana de Cienfuegos, que entró en operación en 2007, además de los denominados “proyectos de desarrollo endógeno”, que amalgaman proyectos de desarrollo agropecuario e infraestructura.<sup>34</sup> Como parte de los dividendos políticos en beneficio de la isla, Venezuela denuncia con vehemencia el bloqueo estadounidense en los foros internacionales, promueve su incorporación a los esquemas de integración regional y se opone a la tesis de que no hay democracia en Cuba.<sup>35</sup> Sin embargo, la relación de dependencia que ha mantenido Cuba con Venezuela no parece suficiente

---

<sup>33</sup> Impresión compartida por diplomático mexicano en charla confidencial con estudiantes de El Colegio de México en septiembre de 2009.

<sup>34</sup> Según cálculos de J. Corrales y Carla Curiel, para principios de 2009 Cuba era el país que más renta petrolera había capturado, al ser el destinatario de alrededor de 85% de la cooperación petrolera y 34% del total de recursos canalizado por Venezuela al exterior. Véase art. cit., pp. 53-54.

<sup>35</sup> C. Romero, “La política exterior de la Venezuela Bolivariana”, p. 6.

para resolver los problemas económicos de la isla y en el largo plazo podría resultar incluso contraproducente. No sorprende, por lo tanto, que el gobierno cubano anunciara una reestructuración importante de su modelo económico a principios del 2011.

*b) El Alba y la diplomacia social*

La Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) surge en oposición al proyecto hemisférico encabezado por Estados Unidos de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La primera vez que Chávez hace mención de la idea es en una reunión con países del Caribe para discutir cuestiones energéticas en 2001; sin embargo, la propuesta no se formalizaría sino hasta diciembre de 2004, con la firma del Acuerdo para la Construcción de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América entre Cuba y Venezuela. La formalización del Alba como instrumento multilateral convirtió la alianza estratégica con Cuba en el núcleo de una estrategia regional para aglomerar aliados en torno de Venezuela sobre la base de consideraciones ideológicas.

A pesar de que el proyecto de integración hemisférica fue abandonado *de facto* tras la Quinta Cumbre de las Américas celebrada en Buenos Aires en 2005, el Alba sobrevivió a su némesis y a partir de 2009 se rebautizó, sustituyendo el término Alternativa por el de Alianza. La iniciativa fue institucionalizándose progresivamente al ritmo de las cumbres presidenciales (11 hasta el momento), mediante la creación de estructuras organizativas como el Consejo de Ministros y el Consejo de los Movimientos Sociales. Su membresía también se ha ido extendiendo para incluir a



Bolivia y Nicaragua en 2006, Dominica y Honduras<sup>36</sup> en 2008, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas y Ecuador en 2009.

No resulta sencillo determinar la naturaleza de esta Alianza Bolivariana para los Pueblos de América. Los partidarios del proyecto regional de Chávez definen al Alba como un “espacio público unionista” que representa una “ruptura paradigmática de los modelos de integración”.<sup>37</sup> Otros hacen una distinción entre el mecanismo institucional del Alba y el proyecto del *alba*, que representa un proceso de creación de conciencia social en torno a la viabilidad de un modelo alternativo de desarrollo.<sup>38</sup> Sin embargo, para algunos opositores del régimen el Alba es, simple y llanamente, un bloque ideológico-estratégico de naturaleza defensiva que representa la expresión máxima del propósito venezolano de “crear una zona de hegemonía ‘revolucionaria’ venezolana directa e incuestionable”.<sup>39</sup>

Formalmente, el Alba es una iniciativa multilateral de carácter intergubernamental que aglomera a los países cuyos gobiernos son ideológicamente afines al gobierno venezolano en lo que toca a favorecer programas de redistribución de la riqueza (en un esquema de transición al socialismo) y en el antagonismo a Estados Unidos. El discurso que prevalece en sus comunicados oficiales promueve la autarquía y el desarrollo endógeno y enfatiza nociones como la solidaridad entre los pueblos y la lucha contra la pobreza y la exclusión. Los proyectos cobijados bajo el membrete del Alba comprenden

---

<sup>36</sup> Honduras se retiraría de la iniciativa a principios de 2010, tras la toma de posesión del gobierno encabezado por Porfirio Lobo.

<sup>37</sup> Véase Eudís F. Fermín T., “Alternativa bolivariana para los pueblos de nuestra América: ¿la ruptura paradigmática de los modelos de integración?”, *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 2009 (02), pp. 339-365. En este artículo se brinda una relación detallada del proceso de institucionalización de esta iniciativa.

<sup>38</sup> Ken Cole, “Jazz in the Time of Globalization: the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America”, *Third World Quarterly*, 2010 (02), pp. 315-332.

<sup>39</sup> D. Boersner, art. cit., p. 7.

un amplio espectro de iniciativas que incluyen aspectos agrícolas, derechos humanos, deporte, movimientos sociales, finanzas (como la propuesta de una unidad monetaria regional, el SUCRE), educación, geopolítica, seguridad y defensa.

Con mecanismos como éste, Venezuela promueve una comprensión distinta de la integración latinoamericana, fundada sobre bases no capitalistas, que brinde espacios para el desarrollo de la democracia participativa y que favorezca al Estado como actor económico en los sectores estratégicos, mientras que impulsa el reconocimiento de tipos de propiedad distintos a la propiedad privada, como la social, comunal y cooperativa. En este esquema se ven con resquemor tanto a los tratados de libre comercio promovidos por Washington, que se consideran instrumentos de la hegemonía neoliberal, como a la inversión extranjera directa de las compañías transnacionales, frente a las que se propone la creación de compañías “grannacionales” de participación estatal mayoritaria. Sin embargo, debido a su fuerte componente ideológico, el Alba ha generado tensión entre los presidentes latinoamericanos, lo que, lejos de abonar a la integración, propicia la fragmentación regional.<sup>40</sup>

Algunos autores enfatizan los resultados concretos de los proyectos que se promueven bajo el esquema del Alba, como la ampliación de la cobertura en materia de educación superior o haber alcanzado la meta de erradicar el analfabetismo entre sus países miembros.<sup>41</sup> En principio resulta difícil objetar iniciativas que asignan prioridad a temas sociales como el desarrollo equitativo y la lucha contra la exclusión, agenda internacional que podría denominarse “diplomacia social”; sin embargo, autores como Javier Corrales señalan motivos plausibles para dudar que este tipo de política sea

---

<sup>40</sup> Véase Josette Altmann Borbón, “El Alba: entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación”, *Pensamiento Propio*, enero a junio de 2011, pp. 186-187.

<sup>41</sup> Para una visión muy optimista del Alba como proyecto contra-hegemónico con énfasis en sus programas educativos véase Thomas Muhr, “Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the Alba”, *Globalization Studies and Education*, 2010 (08), pp. 39-57.

producto de mera filantropía pues también permite blindar al régimen de la crítica internacional frente a los preocupantes desarrollos internos (desmantelamiento de los controles democráticos, militarización de la sociedad, etcétera).<sup>42</sup> Entre las críticas más severas a esta propuesta de integración se cuenta la opacidad en el manejo de los recursos –lo que según Corrales equivale a exportar la corrupción–, la falta de consulta con sectores sociales que no son partidarios de los gobiernos involucrados, el peso preponderante de Venezuela y la promoción de la polarización ideológica de los países de la región, lo que aleja la posibilidad de avanzar hacia una mayor integración.

Desde una perspectiva realista, el Alba constituye un instrumento para afianzar el “paquete ideológico”, anticapitalista y antiestadoundiense, en los países donde gobiernan coaliciones afines al gobierno venezolano. Sin embargo, es importante destacar que los países que conforman el Alba no conforman un bloque sólido ni subordinado a los designios venezolanos en todos los foros internacionales en que participan. El gobierno de Ecuador, encabezado por Rafael Correa, por ejemplo, mostró una postura recatada en primera instancia, participando solamente como observador entre 2006 y 2009, hasta solicitar su anexión plena al mecanismo. Frente a la propuesta de Chávez de crear una alianza militar entre sus miembros (VI Cumbre del Alba, enero de 2008), tanto el presidente ecuatoriano como el nicaragüense Daniel Ortega reaccionaron con reservas.<sup>43</sup>

### *c) PetroCaribe y la diplomacia petrolera*

El protagonismo de Venezuela en el Caribe dista mucho de ser un aspecto novedoso de su política exterior, como tampoco lo es el recurrir al petróleo como instrumento

---

<sup>42</sup> “Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela’s Foreign Policy”, *The Washington Quarterly*, 2009 (04), pp. 97-114.

<sup>43</sup> Véase Josette Altmann, “Alba: ¿un proyecto alternativo para América Latina?”, ARI No. 17, 2008.

privilegiado de la misma; sin embargo, durante el gobierno de Chávez la diplomacia petrolera ha alcanzado niveles sin precedentes, en buena medida debido a la coincidencia con el *boom* en los precios de los hidrocarburos entre 2004 y 2008. Una de las expresiones más notorias de esta diplomacia petrolera, que combina nociones de solidaridad internacional y el objetivo estratégico de disminuir la dependencia económica de la región es el esquema de integración energética conocido como PetroAmérica, que se desdobra en PetroSur (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela); PetroAndina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y PetroCaribe (que aglutina a 16 países del Caribe). Este último ha sido el proyecto que más avances ha registrado hasta la fecha y representa el mejor ejemplo de la diplomacia petrolera venezolana.

El lanzamiento de PetroCaribe se anunció en junio de 2005. En su página de Internet se le define como “un Acuerdo de Cooperación Energética propuesto por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, con el fin de resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña”. Tiene sede en Caracas y la máxima instancia decisoria es el Consejo de Ministros de Energía de los países miembros. Básicamente consiste en un acuerdo multilateral de provisión de petróleo venezolano con un esquema de financiamiento en términos muy blandos, con 15 años de plazo, dos de gracia y una tasa de interés del 2% anual.<sup>44</sup>

Además de brindar condiciones favorables de financiamiento, PetroCaribe se propone desarrollar la infraestructura de transporte, almacenamiento y refinación en los países de la región, para lo cual se ha creado una filial de PDVSA, PDV-Caribe, y se han

---

<sup>44</sup> La porción de la factura sujeta a financiamiento se ajusta en función del precio del petróleo: hasta los 22 dólares por barril se financia 5%; entre 22 y 40 dólares, 15%; entre 40 y 50 dólares, 30%; y si supera los 50 dólares, 40%. Si el precio rebasa los 100 dólares se financia 50% y el plazo se amplía de 17 a 25 años.

impulsado distintos proyectos como la construcción de una refinería en Nicaragua. Igual que en el caso del Alba, PetroCaribe permite el pago de deudas en especie, mediante la provisión de bienes y servicios, es decir, en un esquema similar al trueque. La consecuencia lógica de la operación de este programa es que los países de la región han aumentado su endeudamiento con Venezuela, lo que ha dado origen a numerosas suspicacias, desde la denuncia del acuerdo como una muestra de subimperialismo venezolano y como un soborno para ganar votos en organismos internacionales, hasta preocupaciones de orden geoestratégico como que se incrementará la posibilidad de que Venezuela consiga sus reclamos territoriales en la región, que incluyen una tercera parte del territorio de Guyana (el Esequibo) y el reconocimiento de un islote (La Isla de Aves) como última frontera terrestre para definir el mar territorial.<sup>45</sup> También fue recibida con recelo por Trinidad y Tobago, país productor de petróleo que ha mantenido una rivalidad histórica con Venezuela por la provisión de petróleo en el Caribe.

La mayoría de los países del Caribe reciben con agrado la cooperación energética que ofrece Venezuela; sin embargo, es importante notar que solamente tres (Dominica, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas) se han sumado formalmente al Alba, aun cuando los esquemas de PetroAmérica se promueven invariablemente “en el marco” de esa Alianza. Los países caribeños tampoco modificaron su postura favorable al libre comercio con Estados Unidos (la Asociación de Estados Caribeños asumió una postura concertada en favor del ALCA durante la V Cumbre de las Américas). Por lo tanto, no queda muy claro que la aceptación de los esquemas de financiamiento blando se traduzca necesariamente en una influencia directa de Venezuela sobre sus beneficiarios. Pareciera más bien que Venezuela ha logrado entablar diferentes tipos de alianzas en su horizonte regional, dependiendo de los motivos que inspiran a los países

---

<sup>45</sup> Véase Andrés Serbin, “Cuando la limosna es grande: El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre de 2006, pp. 88 ss.

que respaldan sus iniciativas: las coincidencias ideológicas y las necesidades materiales forman múltiples combinaciones que determinan el tipo de iniciativa en el que cada país está dispuesto a participar.

*d) El “giro hacia el sur”*

En 2006 Venezuela anunció su decisión de retirarse de la Comunidad Andina de Naciones aduciendo que la decisión de países como Colombia y Perú de firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos desvirtuaba la naturaleza de la organización, en el entendido de que el gobierno de Chávez se opone por principio a estos instrumentos por ser “herramientas neoliberales que no favorecen a los pueblos”. Ese mismo año, aduciendo motivos semejantes y como corolario de un deterioro palpable en sus relaciones con ambos países, Venezuela denunció el tratado de libre comercio que mantenía con Colombia y México, que daba origen al llamado G-3, y poco tiempo después tramitó su incorporación al Mercosur como miembro con plenos derechos (el protocolo de adhesión se firma el 04 de julio).<sup>46</sup>

Este conjunto de decisiones marca un giro hacia el sur en la estrategia regional venezolana, que a partir de entonces intentaría promover muchas de sus iniciativas en el marco del proyecto sudamericano impulsado por Brasil desde el año 2000. Sin embargo, desde el primer momento, Chávez dejó claro que su intención sería modificar

---

<sup>46</sup> Al momento de escribir esta tesis la adhesión de Venezuela al Mercosur no se ha concretado. Los parlamentos de Argentina y Uruguay aprobaron en protocolo correspondiente con rapidez, pero el Senado brasileño postergó su aprobación hasta diciembre de 2009; queda pendiente la ratificación por parte de Paraguay. En los dos últimos casos, las resistencias de algunos sectores del parlamento se han fundamentado en “el enfoque del gobierno de Venezuela sobre el desarrollo y la integración, y algunos aspectos de su estilo político”. Véase J. M. Quijano, art. cit., pp. 78-79.

la naturaleza de este organismo para crear un “nuevo Mercosur que representara una verdadera integración”, lo que generó cierto recelo entre los miembros originales.<sup>47</sup>

La mayoría de las propuestas que el gobierno venezolano ha presentado en el marco de la integración sudamericana han caído en oídos sordos, incluyendo la intención de transformar el bloque comercial en una alianza anti-estadounidense, la creación de un cartel de países productores y exportadores de gas a imagen y semejanza de la OPEP (OPPEGAS) y la construcción de un anillo energético sudamericano. Algunas de estas propuestas han fracasado por ser excesivamente ambiciosas y otras por no lograr concitar simpatías suficientes; sin embargo, es interesante consignar la evolución de aquellas que sí han recibido el apoyo de sus socios sudamericanos, como es el caso del Banco del Sur, cuyo acuerdo constitutivo fue firmado en noviembre de 2007, con la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, es decir una combinación de los países integrantes del Mercosur y los principales aliados de Chávez en el subcontinente.

El objetivo manifiesto de esta nueva organización fue conseguir la independencia financiera de la región; sin embargo, es posible identificar una discrepancia sensible entre el papel asignado a este instrumento por los principales actores involucrados. Venezuela promueve esta iniciativa como una alternativa a los organismos financieros internacionales e incluso ha anunciado su intención de retirarse del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, mientras que Brasil prefiere concebirlo como una fuente adicional de financiamiento para proyectos regionales de infraestructura, que es como ha venido operando en la práctica.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Véase G. Mainhold, art. cit., p. 21.

<sup>48</sup> Véase Sean W. Burges, “Brazil as Regional Leader: Meeting the Chávez Challenge”, *Current History*, febrero de 2010, pp. 57-59.

Internamente, el abandono de la CAN y el ingreso al Mercosur fueron objeto de la reprobación generalizada de las asociaciones empresariales, que cuestionaron airadamente estas medidas, consideradas ajenas a los intereses del país en razón de la brutal asimetría económica entre Venezuela y los dos socios mayoritarios de este instrumento de integración económica.<sup>49</sup> Estas decisiones no fueron consultadas con ningún sector de la población: ni con las organizaciones empresariales, ni con los sindicatos, ni con organizaciones de la sociedad civil.<sup>50</sup>

El divorcio absoluto entre las acciones del gobierno venezolano y las preferencias de los sectores no gubernamentales son una muestra fehaciente de la autonomía del gobierno y de que las decisiones en materia de integración se toman sobre la base de consideraciones políticas y geoestratégicas, más que a partir de evaluaciones técnico-comerciales.<sup>51</sup> Sin embargo, el que no tome en cuenta las repercusiones sobre las empresas privadas no significa que el giro hacia el sur no tenga motivaciones económicas y pragmáticas, pues permite el acceso a los principales mercados potenciales para las reservas de hidrocarburos localizadas tierra adentro.<sup>52</sup>

e) *La dimensión transnacional de la diplomacia venezolana*

La estrategia regional venezolana tiene una dimensión transnacional mediante la cual el gobierno de Chávez apoya y financia a movimientos que le son afines en la región, lo

---

<sup>49</sup> Véase la profusa recopilación de reacciones de los representantes de estos sectores que ofrece Carlos Romero Méndez en *La entrada de Venezuela en el Mercosur: Repercusiones internas*, Caracas, ILDIS, septiembre de 2007, pp. 24-34.

<sup>50</sup> Andrés Serbin evalúa con gran detalle este fenómeno en *Chávez, Venezuela y la Reconfiguración Política de América Latina y el Caribe*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2010, pp. 223-229.

<sup>51</sup> Esto se facilita debido al carácter rentista de la economía venezolana, que se traduce en la existencia de pocos socios comerciales, pocos productos de exportación y gran dependencia de la importación de bienes y servicios. C. Romero Méndez, *op. cit.*, p. 3.

<sup>52</sup> Motivación que apunta Günther Maihold en "Foreign Policy as Provocation: Rhetoric and Reality in Venezuela's External Relations Under Hugo Chávez", SWP Research Paper, enero de 2009, p. 9.



que le ha valido numerosos reclamos de parte de gobiernos vecinos por injerencia en sus asuntos internos. Los instrumentos para perseguir este objetivo son variados y van desde la creación de “círculos bolivarianos” en el exterior hasta el establecimiento de un Consejo de los Movimientos Sociales en el marco institucional del Alba. Se puede identificar un patrón de comportamiento diferenciado en función de la afinidad ideológica, pues el gobierno de Chávez favorece la diplomacia tradicional entre Estados donde gobiernan coaliciones que le son ideológicamente afines, mientras que enfatiza la “diplomacia social” o “diplomacia de los pueblos” en aquellos países gobernados por coaliciones de distinto perfil ideológico. Este comportamiento es contradictorio con las prácticas seguidas internamente, donde se estigmatiza a las organizaciones que reciben apoyo económico del exterior y se busca minimizar estas influencias con medidas como la obligatoriedad del registro.<sup>53</sup>

El ejercicio de este tipo de diplomacia transnacional para fortalecer a grupos afines en toda Latinoamérica ha desatado un buen número de escándalos políticos y suspicacias en la región. Acaso el ejemplo más notorio sea la denuncia colombiana del supuesto apoyo que Chávez proporcionaría a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), catalogado por el gobierno colombiano como grupo terrorista. El gobierno de Venezuela ha propuesto reiteradamente que se le conceda el reconocimiento como grupo beligerante, pero también ha llamado a sus miembros al desarme. Paradójicamente, de todos los intentos de mediación internacional para conseguir la liberación de rehenes, el encabezado por Hugo Chávez entre 2007 y principios de 2008 fue el de mayor éxito relativo, al conseguir la liberación de Clara Rojas y Consuelo González. Las sospechas sobre los vínculos entre el gobierno venezolano y las FARC se reavivarían como consecuencia de la incursión colombiana en

---

<sup>53</sup> Lourdes Cobo, *Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior para imponer un modelo en América Latina*, Caracas, ILDIS, abril de 2008.

territorio ecuatoriano para atacar un campamento guerrillero en el que perdió la vida uno de los líderes de la organización, Raúl Reyes. Pocos meses después, el gobierno colombiano aseguró que los archivos recuperados de las computadoras de Reyes demostraban los nexos entre el grupo guerrillero y los gobiernos de Venezuela y Ecuador, lo cual ha sido negado enfáticamente por ambos países.

Otro escándalo político estalló en agosto de 2007 cuando un pasajero venezolano fue detenido en el aeropuerto de Buenos Aires en posesión de 800,000 dólares en efectivo dentro de una maleta, que presumiblemente estarían destinados a financiar la campaña de la actual presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner. Este episodio, conocido como el “maletagate” es sintomático de la disposición del gobierno venezolano para financiar con generosidad a los movimientos políticos que considera afines y de intervenir en la vida política interna de los países de la región. Sin embargo, aún cuando el apoyo de Chávez haya sido funcional para algunas fuerzas políticas, en otros casos ha resultado contraproducente, como ocurrió con las candidaturas presidenciales de Ollanta Humala en Perú y Andrés Manuel López Obrador en México, ambas en 2006, cuya identificación, supuesta o real, con el gobierno de Chávez fue aprovechada electoralmente por sus competidores y contribuye a explicar sus derrotas.

*f) Iniciativas en materia de seguridad y defensa*

En concordancia con su visión geoestratégica de las relaciones internacionales, el gobierno venezolano ha aventurado numerosas propuestas en el ámbito de la seguridad y defensa común de los países del área. Desde el año 2000, Chávez lanzó la idea de buscar la integración de las fuerzas armadas latinoamericanas, que ha sido un tema recurrente en su discurso a partir de entonces. Esta idea se vio reflejada entre las propuestas que acompañaron su decisión de unirse al Mercosur en 2006, cuando definió

la iniciativa como la creación de una OTAN sudamericana. Al no recibir respuesta favorable por parte de sus socios en el Mercosur, Chávez retomó la idea para materializarla en el marco del Alba pero, como ya se indicó, enfrentó resistencias incluso en este círculo cercano.

*Grosso modo*, la propuesta venezolana consiste en la integración de las fuerzas armadas latinoamericanas para conformar un “Bloque Regional de Poder Militar”, pero la viabilidad de esta propuesta es muy remota. Una unión semejante requiere de un alto grado de confianza entre las partes involucradas y una definición común de lo que representa la principal amenaza externa.<sup>54</sup> Actualmente ninguna de estas condiciones se cumple en América Latina, en buena medida debido a las definiciones de seguridad y políticas de defensa del gobierno de Chávez.

Lejos de propiciar la confianza entre los países de la región, el comportamiento impredecible y tono beligerante del presidente venezolano, principalmente en contra de Colombia, ha motivado que se le considere como posible factor de desestabilización regional. Además, el sensible incremento en la compra de armamento por parte de Venezuela a partir de 2004 alimenta las preocupaciones de que se esté gestando una carrera armamentista en la región. La posibilidad de lograr un acuerdo regional en torno a lo que constituye la amenaza común es todavía más lejana. A partir de 2007 Chávez ha definido sus escenarios de defensa bajo la hipótesis de la “guerra asimétrica” que señala a Estados Unidos como la principal amenaza,<sup>55</sup> premisa que no es compartida por la mayoría de los países de la región.

---

<sup>54</sup> Adriana Suzart de Pádua y Suzeley Kalil Mathias, “Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana”, *Íconos*, septiembre de 2010, pp. 55-65.

<sup>55</sup> Véase Frédérique Langue, “Petróleo y revolución en las Américas: las estrategias bolivarianas de Hugo Chávez”, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 2006 (01), pp. 145-150.

En 2008, el presidente venezolano celebró la propuesta brasileña de crear el Consejo Sudamericano de Defensa<sup>56</sup> y trató de presentarlo como un paso adelante de su propuesta de integración militar; pero es altamente probable que la intención de Brasil al proponer la creación de este organismo consistiera en un ejemplo más de su táctica de integrar a Venezuela para contenerla, como en el caso del Banco del Sur. Esta interpretación encuentra respaldo en un cable proveniente de la embajada en Brasilia, revelado por Wikileaks, donde el embajador estadounidense, tras entrevistarse con el ministro brasileño de Defensa, reporta que:

La propuesta de Lula de crear una nueva organización con los ministros de defensa sudamericanos puede conseguir poco en materia de coordinación en defensa, pero serviría al objetivo político de atraer a Venezuela y otros provocadores regionales en una organización común que Brasil podría utilizar como medida de control.<sup>57</sup>

#### RESULTADOS DE LA BÚSQUEDA DEL LIDERAZGO

Dada la multiplicidad de iniciativas y la disposición mostrada por el gobierno para asumir los costos que se deriven de ellas, es evidente que Venezuela pretende ejercer cierto tipo de liderazgo en la región. El gobierno venezolano se ha apuntado algunos logros significativos que refuerzan esta aspiración. Recientemente, por ejemplo, Venezuela asumió la preparación inicial de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, que desde Caracas se percibe como un sustituto de la OEA sin la participación de Estados Unidos (ni Canadá). Sin embargo, como trataré de mostrar en este apartado, la búsqueda de liderazgo regional por parte de Venezuela enfrenta numerosas limitaciones, tanto internas como externas.

---

<sup>56</sup> *Vid supra*, pp. 79-81.

<sup>57</sup> Cable 08BRASILIA159, REGIONAL STABILITY, GLOBAL ASPIRATIONS BEHIND NEW (<http://wikileaks.org/cable/2008/01/08BRASILIA159.html>)

Algunos analistas, claramente identificados con la oposición al gobierno de Chávez, lo acusan de manifestar tendencias subimperialistas en su política hacia la región, denuncian el hiperactivismo del presidente en el exterior y llaman la atención sobre la naturaleza desproporcionada e insostenible de su proyecto, con expresiones como la siguiente: “Una Venezuela democrática y progresista estará consciente de sus propias debilidades y no aspirará al liderazgo regional. Reducirá la desmedida ayuda financiera exterior a niveles razonables, y dará prioridad al gasto público dirigido a reducir la pobreza doméstica y crear las bases de un desarrollo nacional diversificado y pujante”.<sup>58</sup> Se trata de una crítica reiterada cuya lógica indica que el uso pródigo de la renta petrolera en el exterior va en contra del interés nacional de Venezuela y sólo sirve a los intereses políticos de Chávez.<sup>59</sup> Independientemente del valor que puedan tener por sí mismas, la reiteración de estas críticas permite anticipar que el proyecto que ha emprendido el gobierno chavista en la región se vería sometido a una reestructuración radical en caso de un cambio en la coalición gobernante.

Paradójicamente, aunque el inflamado discurso antiestadounidense es una de las características principales de la política exterior de Venezuela, la relación que mantiene con la potencia hegemónica es uno de los límites principales para su proyección internacional de poder. Las acciones del régimen de Hugo Chávez, tanto exteriores como internas, dependen mayoritariamente de las exportaciones de hidrocarburos, que a su vez son absorbidas mayoritariamente por Estados Unidos. Esto refleja una condición de interdependencia económica estructural entre ambos países, que dista mucho del ostensible distanciamiento en la relación política. Además, esta interdependencia es de carácter asimétrico, en la medida en que Estados Unidos es el destino de alrededor del

---

<sup>58</sup> Demetrio Boersner, art. cit., p. 13.

<sup>59</sup> Véase también Edmundo González Urrutia, *La política exterior de Venezuela y la nueva geopolítica internacional*, Caracas, ILDIS, abril de 2008.

80% del petróleo venezolano, que a su vez representa entre 10 y 15% de las importaciones estadounidenses; por lo tanto, es difícil imaginar que la amenaza de interrumpir el flujo de petróleo a Estados Unidos llegue alguna vez a concretarse.

A pesar de su disposición para utilizar dispendiosamente sus recursos energéticos en aras de consolidar su liderazgo regional,<sup>60</sup> Venezuela solamente ha sido capaz de granjearse el reconocimiento de países con menores capacidades relativas de poder en su vecindario. Otras potencias medianas en la región, como Argentina, sacan partido de la voluntad de liderazgo venezolana (participan en la internacionalización de la búsqueda de rentas), pero sin afiliarse a su principal esquema de integración, el Alba. Por su parte, la potencia regional natural, Brasil, ha acometido una política de “distanciamiento mediante la integración”, es decir que no rechaza tajantemente las propuestas venezolanas, inclusive las incorpora en sus propios proyectos regionales, pero con el afán de moldearlas a sus preferencias; de esta manera: “trata de difuminar las iniciativas venezolanas participando activamente en su discusión para moderarlas”.<sup>61</sup>

Como puede apreciarse a partir de una breve revisión de las principales iniciativas venezolanas, muchas se empalman en términos de los países que participan en ellas y algunas incluso se contraponen en sus principios y naturaleza, como es el caso de Mercosur y el Alba. Además, es importante tener en cuenta que el modelo venezolano no es exportable, pues depende de la coincidencia de una serie de factores que no están

---

<sup>60</sup> Según los cálculos de C. Romero y C. Curiel, basados en fuentes oficiales (por lo que no incluyen transferencias no reportadas), entre 1999 y febrero de 2009, el gobierno venezolano había comprometido y/o realizado contribuciones hacia el exterior por un monto total de 36,406 millones de dólares (art. cit., pp. 52-53). Por su parte, Elsa Cardozo hace notar la desproporción entre los recursos disponibles y los compromisos internacionales asumidos, que según la autora representaron 95% de los ingresos del gobierno central entre 2005 y 2009, y el endeudamiento de la industria petrolera, que estimaba (hacia agosto de 2010) en 24,000 millones de dólares. Para una denuncia bien documentada de lo onerosa que ha sido la política exterior de Chávez para su país, véase E. Cardozo, *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*, Caracas, ILDIS, agosto de 2010.

<sup>61</sup> G. Maihold, art. cit., p. 27.

presentes en ningún otro país de la región, empezando por la vasta disponibilidad de un recurso con gran valor estratégico, pero incluyendo también la erosión de la institucionalidad de la vida pública y la gran concentración de poder en manos del presidente.<sup>62</sup>

## CONCLUSIONES

Se pueden identificar dos factores que explican el ritmo y la dinámica de la política exterior de Chávez: los acontecimientos de la política interna y la variación de los precios internacionales del petróleo. Durante los primeros años de su gestión empezaron a delinearse los conceptos y aspiraciones que caracterizarían la política exterior de la Venezuela chavista, pero el giro discursivo no se traduciría más que de manera muy tenue en decisiones y acciones visibles, como el establecimiento de la alianza estratégica con Cuba. Fue a partir de finales de 2004, una vez alcanzada la consolidación de su poder interno y con el impulso de la escalada en los precios del petróleo, que la Venezuela de Chávez comenzó la etapa activa de implementación de sus proyectos de política exterior.

Bajo el mando de Hugo Chávez, la República Bolivariana de Venezuela ha fincado su política exterior, y buena parte de su legitimidad interna, en la denuncia del imperialismo estadounidense y la pugna por un mundo multipolar. La política hacia América Latina y el Caribe ocupa un lugar prioritario en la política exterior venezolana, que ha manifestado sin cortapisas su voluntad de ejercer un liderazgo regional. Con el objetivo manifiesto de consolidar la integración política de la región en una suerte de unión confederada, Venezuela ha ensayado diversas líneas de acción y aventurado numerosas iniciativas diplomáticas con resultados mixtos en términos de efectividad.

---

<sup>62</sup> Véase Jennifer McCoy, "Venezuela: Leading a New Trend in Latin America?", *ReVista. Harvard Review of Latin America*, primavera de 2008, pp. 52-58.

La búsqueda de liderazgo regional por parte de Hugo Chávez lo ha llevado a ensayar diferentes estrategias diplomáticas, como la diplomacia social y la diplomacia petrolera. Gracias a su discurso incendiario, pero sobre todo a su generosidad desmedida para financiar movimientos afines, Chávez ha logrado conformar un cinturón de aliados cercanos, aunque no incondicionales, que lo salvan del aislamiento político y diplomático. Sin embargo, la pretensión venezolana de liderazgo enfrenta numerosas limitaciones, tanto sistémicas como de naturaleza interna.

La renta petrolera, concentrada en un solo destino de exportación, es el motor de todas las políticas de la revolución bolivariana, incluyendo la exterior, por lo que es muy vulnerable a la fluctuación en los precios del petróleo. Además, la política exterior de Venezuela dista mucho de ser producto de consensos internos; como toda política en la última década, la política exterior genera polarización, por lo que es altamente cuestionable que la estrategia en sus términos actuales sobreviviría una modificación en la coalición gobernante. La política exterior de Venezuela, por su retórica estridente y naturaleza intempestiva, también ha generado recelos en el plano regional, en particular por el recurso a la llamada “diplomacia de los pueblos”, que muchas veces se traduce en una franca intervención en los asuntos de política interna de sus vecinos.

La política exterior del gobierno de Chávez hacia América Latina y el Caribe tiene el mérito de haber colocado nuevamente en un lugar prioritario de la agenda regional las preocupaciones por el desarrollo social y la lucha contra la exclusión, que habían permanecido marginadas durante la era del neoliberalismo rampante. También se han ensayado mecanismos novedosos, como los diferentes esquemas de intercambio “solidario” estilo trueque, que constituyen alternativas viables para aprovechar las ventajas comparativas de las naciones. De igual manera, los programas de diplomacia social financiados por Venezuela se han traducido en beneficios concretos para



poblaciones marginadas y los esquemas de cooperación energética han permitido a los países caribeños aliviar su escasez tradicional en esta materia. Pero estos resultados no deben nublar nuestra percepción sobre las alteraciones al orden democrático que se están registrando en ese país, ni el hecho de que muchos de los recursos canalizados al exterior en nombre de la solidaridad entre los pueblos son distribuidos sobre la base de afinidades ideológicas y no son susceptibles de supervisión externa, por lo que podrían estarse destinando a propósitos distintos de los que supuestamente los inspiran.



CAPÍTULO IV  
LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO  
HACIA AMÉRICA LATINA (2000-2010)

Geográficamente, México está ubicado en América del Norte, pero histórica y culturalmente, es innegable su pertenencia a América Latina. Tradicionalmente ésta ha sido la identidad internacional prioritaria del país; sin embargo, en las últimas dos décadas, a raíz de la negociación, firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México se define como un país birregional, perteneciente al mismo tiempo a América del Norte y a América Latina.<sup>1</sup> Esta identidad internacional dual ha sido asumida abiertamente por el gobierno mexicano, pero no se ve reflejada en las percepciones de la sociedad, como lo prueban los resultados de la encuesta *México, las Américas y el Mundo*.<sup>2</sup>

El discurso oficial suele otorgar un lugar prioritario a América Latina en las consideraciones sobre la política exterior de México, aún cuando los intereses materiales del país en la región –reflejados, por ejemplo, en el nivel de intercambio comercial– hayan sido históricamente muy limitados.<sup>3</sup> Esto no significa de ninguna manera que la región sea desdeñable. La atención prestada históricamente a América

---

<sup>1</sup> Para una caracterización de México como país birregional, véase Olga Pellicer, *Mexico: A Reluctant Middle Power*, FES Briefing Paper, junio de 2006. Disponible en: <http://www.fesmex.org/common/Documentos/Ponencias/Paper%20Olga%20Pellicer.pdf>.

<sup>2</sup> Los levantamientos sucesivos de esta encuesta han demostrado que, cuando se les pregunta por su identificación supranacional, la mayoría de los mexicanos se siente primordialmente latinoamericano, (51%) y sólo una minoría (7%) se consideran norteamericanos. Véase Guadalupe González González, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el Mundo. Política exterior: opinión pública y líderes*, México, CIDE, 2011, pp. 26 y 27.

<sup>3</sup> En palabras de Daniel Cosío Villegas: “En América Latina, los intereses de México son sobre todo sentimentales, o cuando más de prestigio, es decir, lo que menos cuenta en la *Realpolitik* internacional”, cit. por G. González en “México ante América Latina, mirando de reojo a Estados Unidos”, p. 463.

Latina no obedece meramente a la voluntad de los líderes políticos de congraciarse con una sociedad fuertemente identificada con el *ethos* latino, también tiene explicaciones arraigadas en la geopolítica. Guadalupe González resume con gran tino este tipo de motivaciones cuando afirma que: “el primer componente de la base del interés mexicano en América Latina ha sido de carácter estratégico, derivado de la necesidad de contrarrestar, contener o equilibrar el enorme peso e influencia de Estados Unidos”.<sup>4</sup>

Si bien México no tiene las capacidades para asumir un papel protagónico a escala global, en el ámbito regional ocurre lo contrario: el país no sólo cuenta con las condiciones materiales suficientes, sino que incluso existe la expectativa de parte de actores extrarregionales de que México asuma ciertas responsabilidades en su entorno inmediato. Sin embargo, es justamente en América Latina donde la disminución de la presencia política de México es más notoria al término de la primera década del siglo XXI. Suele identificarse al Tratado de Libre Comercio con América del Norte como el punto de inflexión que determinó el alejamiento de México de la región;<sup>5</sup> no pretendo rebatirlo, pero mi hipótesis es que el cambio en la coalición gobernante ha profundizado la brecha y ha conllevado el desperdicio de oportunidades valiosas.

El periodo bajo estudio abarca todo el gobierno de Vicente Fox y los primeros cuatro años del gobierno de Felipe Calderón.<sup>6</sup> A pesar de tratarse de gobiernos emanados del mismo partido, no ha habido continuidad en la formulación y conducción de la política exterior hacia la región; más aún, como se verá más adelante, éste fue uno de los ámbitos en los que el gobierno de Felipe Calderón buscó diferenciarse de manera

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 470.

<sup>5</sup> En efecto, la firma del TLCAN puede entenderse como la restructuración más importante de la política exterior de México desde la posguerra, pues reflejó la voluntad de acortar la distancia con la potencia hegemónica; al mismo tiempo, sin embargo, el TLCAN se limitó a formalizar una interdependencia económica que ya se venía registrando *de facto*.

<sup>6</sup> Formalmente, quedan incluidos los últimos meses del gobierno de Ernesto Zedillo, pero ya bajo la lógica de la transferencia del poder a su sucesor.

más clara y abierta con su antecesor. Sí hay, sin embargo, un elemento esencial de continuidad, pues los proyectos prioritarios de política exterior de las dos administraciones panistas se han fraguado en el marco de la relación con Estados Unidos: la búsqueda de una relación estratégica mediante la promoción de un TLCAN-plus y una reforma migratoria integral, en el primer caso, y el estrechamiento de la cooperación bilateral en materia de seguridad, representado por la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, en el segundo.<sup>7</sup> Por lo tanto, a lo largo de este periodo, las relaciones con América Latina y el Caribe han ocupado un lugar secundario en la escala de prioridades de la política exterior de México.

Las relaciones entre México y América Latina entre 2000 y 2010 parecen resumirse a una serie de desaguisados y desavenencias en un primer momento y los esfuerzos tímidos e insuficientes por subsanarlos en segunda instancia. En retrospectiva, da la impresión de que durante las administraciones panistas México no ha logrado articular un proyecto de política exterior *propio* para relacionarse con América Latina.<sup>8</sup> Esto no implica, desde luego, que se carezca de un discurso oficial al respecto, ni que se deje de tener relaciones diplomáticas con los países de la región o de enviar representantes a los organismos multilaterales, pero entre esos aspectos de carácter protocolario y un proyecto de política exterior media una enorme distancia. El contraste en el mismo periodo de tiempo con los proyectos de Brasil y Venezuela es evidente.

---

<sup>7</sup> También se pueden identificar rasgos de continuidad en la participación de México en los organismos multilaterales. En el caso del gobierno de Ernesto Zedillo, se podría argumentar que la iniciativa más relevante en materia de política exterior fue la negociación del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea.

<sup>8</sup> El término en cursivas es crucial. En función de la definición minimalista que propone Christopher Hill (*vid. supra* pp. 14-15), es innegable que México sí ha tenido una política exterior en la década bajo estudio, pues ha mantenido relaciones oficiales con el exterior, pero eso no significa que haya sido formulada en atención a una definición autónoma del interés nacional del país (término siempre difícil de determinar, pero también indispensable).

En este capítulo sostengo que el gobierno de Vicente Fox dejó como legado un deterioro drástico de la posición del país en la región. En los últimos años se han hecho esfuerzos de rectificación, pero se ha preferido mantener un perfil bajo y es notoria la falta de claridad en cuanto a objetivos y estrategias. Si bien se han evitado las crisis y escándalos que marcaron la tónica en el sexenio anterior, no es posible identificar un proyecto claro de política exterior de México en su relación con América Latina, fundado en el ejercicio cuidadoso y responsable de la influencia regional que posibilitarían sus capacidades de poder.

Para demostrar estas afirmaciones procederé de la siguiente manera: en un primer apartado presento una aproximación a la evolución de la política exterior de México hacia la región en el periodo bajo estudio a efecto de identificar el cuadro general y los principales puntos de inflexión; posteriormente acometo una evaluación dinámica de las capacidades del país para proyectar influencia en la región y discuto la viabilidad de la noción de liderazgo regional a partir de las expresiones disponibles al respecto tanto en el discurso gubernamental como en la literatura especializada. En una tercera parte me concentro en instrumentos y acciones específicos de la política regional de México, tratando de identificar sus objetivos, alcances y limitaciones. A partir de este análisis por separado, en la conclusión intento explicar los resultados de la política exterior de México hacia América Latina en la primera década del siglo XXI.

#### EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL DE MÉXICO (2000-2010)

En marcado contraste con la mayoría de las áreas de gobierno, al principio de la administración de Vicente Fox sí se tenía un proyecto bien delimitado de política exterior, con líneas estratégicas claras, aunque discutibles. Jorge Castañeda, artífice de este proyecto y primer canciller del sexenio, identificó dos ejes para la política exterior

de México: construir una “relación estratégica” con Estados Unidos (con miras a consolidar una Comunidad de América del Norte)<sup>9</sup> y tener una participación activa en la conformación del nuevo sistema internacional mediante un involucramiento mayor en organismos multilaterales.<sup>10</sup> Un tercer objetivo prioritario, seleccionado con la intención de marcar una distancia explícita con los gobiernos anteriores, fue la promoción y defensa en el exterior de la democracia (liberal) y los derechos humanos.<sup>11</sup>

Una premisa fundamental del proyecto de Castañeda era que todo esfuerzo por propiciar la diversificación económica del país sería en vano, bajo el siguiente razonamiento:

Desde finales del siglo XIX no han prosperado ninguno de los intentos por diversificar nuestro comercio exterior, nuestras fuentes de crédito o de inversión, y es difícil pensar que algún esfuerzo futuro en este mismo sentido pueda fructificar... Por lo tanto, la política exterior de México no puede ni debe basarse en la búsqueda de una diversificación de nuestras relaciones económicas; la tentativa sencillamente carecerá de éxito.<sup>12</sup>

Otro supuesto implícito en la propuesta de Castañeda –que no expresó públicamente mientras estuvo al frente de la secretaría de Relaciones Exteriores, pero que ha sido recurrente en sus reflexiones postreras– es la convicción de que es imposible pertenecer al mismo tiempo a Norteamérica y a América Latina, por lo que el país enfrenta la

---

<sup>9</sup> Pronto quedaría claro que la profundización de la integración con Estados Unidos sería el objetivo preponderante del esquema.

<sup>10</sup> El documento de referencia obligada es el artículo de Jorge Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, diciembre de 2001, pp. 68-74.

<sup>11</sup> Como se verá más adelante, Cuba cumplió el papel del chivo expiatorio, con consecuencias nocivas para las relaciones con en el resto de la región.

<sup>12</sup> Independientemente de la validez histórica de la afirmación, su pobreza como supuesto normativo es evidente; precisamente por su vecindad geográfica con la potencia hegemónica, la diversificación de las relaciones exteriores de México siempre se ha considerado como un imperativo estratégico por sus dirigentes. La cita aparece en “Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006”, en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México: dos transiciones frente a frente*, Grijalbo-CIDE-ProChile, 2000, pp. 344-345.

disyuntiva de escoger la pertenencia que prefiere y, a su juicio, debe decantarse por la opción norteamericana.<sup>13</sup>

A partir de estos supuestos, no sorprende que en el diseño original de política exterior de Fox no hubiese una definición clara de las estrategias para relacionarse con otras regiones.<sup>14</sup> América Latina sólo cabía en este esquema como reserva potencial de aliados en los foros multilaterales, mediante el ejercicio del llamado "bilateralismo multilateral",<sup>15</sup> y como escenario para desplegar la política de defensa de la democracia y los derechos humanos que, se supone, reflejaría en el exterior el mandato de cambio expresado en las urnas y, de paso, serviría para anclar la transformación del sistema político. A pesar del lugar subsidiario al que se había relegado a la región en el proyecto original, el gobierno de Fox presentó varias iniciativas hacia América Latina, pero éstas no obedecían a un proyecto regional bien articulado.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Esta tesis puede encontrarse en el libro de su autoría, en colaboración con Héctor Aguilar Camín, *Un futuro para México* (México, Punto de Lectura, 2009), así como en numerosos artículos de opinión. Para un ejemplo reciente véase: "Con EU o con América Latina", *Reforma*, 13/01/2011.

<sup>14</sup> En una evaluación temprana de la relación entre México y la Unión Europea, Érika Ruiz Sandoval lamenta la falta de una estrategia frente a Europa, con un razonamiento semejante: "a fin de cuentas, si son sólo los dos ejes mencionados, Europa –por no hablar de América Latina y Asia– queda en un segundo, quizá tercer plano". Véase "México y la Unión Europea: ¿sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, 2002, p. 210.

<sup>15</sup> El gobierno demostró desde muy temprano y de manera contundente el lugar subordinado que concedería a las relaciones con los países de América Latina y el Caribe frente a los dos ejes principales, cuando desplazó con rudeza a la República Dominicana en la aspiración por ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad.

<sup>16</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Presidencia de la República, México, 2001, pp. 62) las relaciones con América Latina y el Caribe se definen como "una prioridad de la política exterior mexicana", pero se incluyen en el apartado correspondiente al "objetivo estratégico" de "equilibrar la agenda". Se enumeran las siguientes iniciativas y objetivos: el Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá; ampliar y profundizar las relaciones políticas y económicas con Argentina, Brasil y Chile; reactivar el Grupo de los Tres, con Colombia y Venezuela; desempeñar un papel vigoroso y activo en la promoción y profundización de la democracia en la región y apoyar el proceso de paz en Colombia. Otros



El proyecto inicial de política exterior de Fox perdió toda viabilidad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, ante los cuales “el gobierno de Vicente Fox no supo reaccionar, ni con respecto a su vecino y principal socio, ni frente a su opinión pública y mucho menos fue capaz de ajustar su estrategia de política exterior a las nuevas realidades”.<sup>17</sup> Como resultado de los atentados, cambiaron las prioridades en la agenda internacional de Estados Unidos y se desplomó el castillo de naipes imaginado por Castañeda. El gobierno no tuvo la creatividad ni la capacidad de adaptación para proponer un esquema alternativo. Para los efectos que aquí nos ocupan, esto significa que no se revaloró la importancia de América Latina y el Caribe como escenarios alternativos de proyección en el nuevo contexto internacional.

Jorge Castañeda renunció a su cargo en enero de 2003, en la antesala de la que sería la decisión más trascendente de política exterior del sexenio: el voto de México en el Consejo de Seguridad ante una eventual propuesta de resolución que legitimara la invasión estadounidense a Iraq. Fue sustituido por Luis Ernesto Derbez Bautista, quien hasta entonces había ocupado la titularidad de la Secretaría de Economía.<sup>18</sup> Suele darse por sentado que Derbez mantuvo el proyecto de Castañeda, aderezándolo con algunas preocupaciones propias, como la necesidad de buscar nuevos esquemas de entendimiento con las potencias emergentes asiáticas.<sup>19</sup> Aunque las relaciones con

---

objetivos relacionados con la región pero enlistados bajo el apartado de la participación en foros multilaterales son: la obtención de la sede de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe en 2004 y de la Cumbre de las Américas en 2005.

<sup>17</sup> E. Ruiz Sandoval, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces”, *Foro Internacional*, 2008 (01-02), p. 76.

<sup>18</sup> El cambio de canciller en México se da cuando el gobierno de Lula, a los pocos días de tomar posesión, estaba fraguando su primera iniciativa importante de política exterior: la promoción del Grupo de Amigos de Venezuela, país que por las mismas fechas atravesaba una severa crisis económica y política por el mantenimiento de una huelga general en la empresa petrolera PDVSA.

<sup>19</sup> Guillermo Guajardo Soto asegura que Derbez también se distinguió por utilizar a la Secretaría de Relaciones Exteriores como plataforma para fortalecer las relaciones del PAN con otros partidos

América Latina siguieron relegadas a una posición secundaria, México siguió presentando iniciativas, como la propuesta de adhesión al Mercosur y la búsqueda de la Secretaría General de la OEA, pero éstas mantuvieron un curso errático y desarticulado.

La política exterior del gobierno de Fox en su conjunto puede calificarse como un fiasco rotundo,<sup>20</sup> cuyo legado más nocivo fue el deterioro de las relaciones bilaterales con algunos países de América Latina y el distanciamiento de la región en su conjunto.<sup>21</sup> Quizá el fracaso más sentido para la administración haya sido la imposibilidad de concretar el acuerdo migratorio con Estados Unidos, objetivo principal del sexenio en la materia; sin embargo, muchos de los reveses más notorios tuvieron como escenario a América Latina: las crisis diplomáticas con Cuba y Venezuela, la fallida candidatura de Luis Ernesto Derbez a la secretaría general de la OEA, los intentos de mediar los conflictos en Colombia y el fracaso del Plan Puebla-Panamá.<sup>22</sup>

Como resultado de este desempeño desastroso, en las elecciones presidenciales del 2006 las tres principales fuerzas políticas, incluyendo al partido del presidente,

---

conservadores en la región. Véase “Nuevos puentes y viejos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, 2008 (01), pp. 285-290.

<sup>20</sup> A decir de Érika Ruiz Sandoval, “la política exterior de Fox pasará a la historia por las oportunidades desaprovechadas, los errores de principiante cometidos, los pleitos gratuitos y la falta de oficio”, “La política exterior durante el gobierno de Fox”, p. 66.

<sup>21</sup> Según Rosario Green: “lo restrictivo de las prioridades de política exterior... lastimó de manera especial la relación con América Latina, no sólo al descartarla de manera explícita, sino al mostrar su incapacidad para superar desencuentros y puntos de vista distintos”. La ex-canciller cita las desavenencias de Fox con varios países latinoamericanos (Brasil, Venezuela, Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana) como prueba contundente de que, durante ese período, “la conducción de nuestro país en el extranjero se vio sometida a numerosos desvaríos que deben ser corregidos”. Véase “Historias de una pérdida de rumbo: el antes y el ahora de nuestra política exterior”, en Gustavo Vega (coord.), *Bernardo Sepúlveda: Juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, Colmex, 2007, pp. 263-265.

<sup>22</sup> Habría que reconocer, sin embargo, que se alcanzaron algunos logros durante el sexenio, principalmente en organismos multilaterales, como la participación destacada en la discusión sobre la reforma de la ONU, la presidencia del Consejo de Derechos Humanos y las candidaturas exitosas de José Ángel Gurría y Bernardo Sepúlveda para encabezar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y ser juez de la Corte Internacional de Justicia, respectivamente.

consignaron en sus plataformas electorales la recomposición de las relaciones con la región.<sup>23</sup> En una muestra evidente de distanciamiento con su antecesor y fuertemente motivado por consideraciones de política interna, la administración de Felipe Calderón anunció desde el inicio que su política exterior, además de activa, sería responsable y tendría una renovada vocación latinoamericana.<sup>24</sup> En la práctica, ésta se ha limitado a subsanar los diferendos y evitar nuevos distanciamientos en aquellas relaciones que se vieron más afectadas durante el gobierno anterior. Más allá de este intento de rectificación obligado, el gobierno de Calderón ha mantenido una política exterior de bajo perfil y con escasas propuestas en el ámbito regional.<sup>25</sup>

Durante este segundo periodo, el gobierno de México mantuvo la intención de desempeñar un cierto activismo en foros multilaterales mediante la búsqueda de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad y la organización de la COP-16 y el G-20, por ejemplo, pero siguió sin definir un proyecto regional para América Latina.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Para un análisis de las propuestas de política exterior en las plataformas electorales de las tres principales coaliciones políticas véase R. Velázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México 2000-2006*, México, Plaza y Valdés, 2010, pp. 230-239.

<sup>24</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Presidencia de la República, México, 2007, pp. 288-304) las consideraciones sobre América Latina y el Caribe anteceden al resto de las regiones y se asegura que “la región será siempre prioritaria para México, que buscará ser siempre un actor central en la región”. Las relaciones con estas regiones se incluyen bajo el objetivo de “impulsar la proyección [sic] de México en el entorno internacional”, donde se definen dos estrategias: “Reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe” y “enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá”. En un claro ejercicio de autocrítica, este documento consigna que “el gobierno mexicano asume el compromiso de entablar una relación positiva y respetuosa con los estados que integran las regiones de América Latina y el Caribe, sin excepciones”. A diferencia del PND anterior (véase *supra*, n. 16), no se especifican objetivos concretos.

<sup>25</sup> A pesar de la timidez del acercamiento, ha sido motivo suficiente para ganarse la animadversión de un sector de la élite que considera que todo esfuerzo de México en el exterior que lo distraiga de su relación obvia y prioritaria es un desperdicio. Véase, por ejemplo, el artículo de Sergio Sarmiento, “En política exterior, de regreso a Echeverría y López Portillo”, *Contenido*, mayo de 2010.

<sup>26</sup> La prueba más prístina de esto es que, en el artículo que firma la secretaria Patricia Espinosa en la colección de aniversario de El Colegio de México, que dedica a “la renovada presencia de México en

El gobierno de Calderón decidió concentrar sus esfuerzos en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, lo que desató una escalada de violencia en el país. Esto tuvo consecuencias directas sobre la política exterior pues condujo a la adopción de un esquema de cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos, la Iniciativa Mérida, que se convertiría en el principal proyecto de política exterior del sexenio.

#### EL RECLAMO DE LIDERAZGO

La pérdida de liderazgo en América Latina es uno de los reproches más explotados por la oposición en México para descalificar la política exterior del gobierno. Como apuntamos en el capítulo introductorio, conviene aproximarse con cuidado a este término de naturaleza intrínsecamente elusiva. El pretendido liderazgo de México en América Latina se fundamenta en visiones parciales y algunos hechos aislados, como la promoción del Tratado de Tlatelolco y las posiciones adoptadas en el seno de la OEA (que sin duda demostraron la independencia relativa del país, pero para las cuales no se buscaban prosélitos). El único momento en que México adoptó una clara estrategia de liderazgo regional fue en la primera mitad de los ochenta frente a la crisis en Centroamérica.<sup>27</sup>

---

América Latina", dedica un buen número de páginas a enumerar datos de la creciente inversión de las empresas mexicanas en la región que, en última instancia, no depende de una acción propositiva del gobierno mexicano. Véase "La política exterior del México democrático: análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo XII: relaciones internacionales*, México, Colmex, pp. 395-417.

<sup>27</sup> Según Guadalupe González, "los años de 1979 a 1986 constituyeron el período de mayor activismo latinoamericano de México y mayor independencia relativa frente a Estados Unidos". Véase "México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrista", en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008, p. 131.

En la literatura especializada, hay autores que rechazan categóricamente la validez del concepto; para Gustavo Iruegas, por ejemplo, era claro que la política exterior de los regímenes emanados de la revolución mexicana había conseguido prestigiar a México,

pero ese prestigio no era de ninguna manera el liderazgo que el actual gobierno reclama y que México no tiene ni ha tenido nunca. Ni ha sido superior a otras naciones, ni ha sido jefe, ejemplo o guía de otros gobiernos. Su prestigio internacional consistía en el simple reconocimiento de que México tenía una política exterior propia y de que la ejercía con independencia diplomática.<sup>28</sup>

Esto no significa, sin embargo, que el liderazgo regional sea un propósito de política exterior inalcanzable para el país. Para Guadalupe González, por ejemplo, resulta claro que “México tiene un alto potencial de proyección y liderazgo regional”, por lo que dedica buena parte de su investigación sobre las relaciones de México con América Latina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial a explicar “la paradoja histórica entre cercanía simbólica y lejanía real con América Latina y el desfase entre el tamaño y el poder relativo de México y su proyección regional limitada e inconstante”.<sup>29</sup>

Durante el periodo de tiempo que nos ocupa, el término aparece en el discurso oficial en ambas administraciones, pero con diferentes alcances y significados. A finales del primer año de gobierno de Vicente Fox, Castañeda afirmaba: “resulta evidente que la comunidad internacional espera que México adopte un papel de *liderazgo* en los asuntos mundiales”.<sup>30</sup> Luis Ernesto Derbez incorporó explícitamente a su discurso la voluntad de ejercer el liderazgo regional. En un artículo publicado a finales de 2004, mediante el cual pretende delinear los ejes estratégicos que seguiría durante su gestión

---

<sup>28</sup> “Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana”, en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, 2006, p. 73.

<sup>29</sup> “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, p. 474

<sup>30</sup> Como prueba ofrecía la elección de México como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de la ONU; véase “Los ejes de la política exterior de México”, p. 67.

como canciller (y, de paso, marcar distancia con su antecesor en el cargo), Derbez afirma que “México debe aceptar su responsabilidad y asumir un *liderazgo regional* basado en la fortaleza de nuestra historia y el firme compromiso con el derecho internacional”; posteriormente añade: “es de interés nacional que México se convierta en *líder regional*, integrado al mundo con una política exterior diseñada para el siglo XXI”.<sup>31</sup> La incorporación del término al discurso oficial, sin embargo, no estuvo acompañada de una definición clara de lo que significaría este propósito, ni de propuestas concretas para conseguirlo, más allá de las que ya estaban en curso.

Ya en la administración de Felipe Calderón, la tesis del liderazgo perdido se avala tácitamente en el mismísimo Plan Nacional de Desarrollo, cuando se afirma que “para reasumir el liderazgo internacional [sic], México debe ser capaz de construir relaciones sólidas y respetuosas con todas las naciones, especialmente las de América Latina”.<sup>32</sup> El término es frecuente en el discurso de política exterior, pero parece que no se le atribuye una condición de exclusividad o primacía, pues el presidente ha llegado a reconocérselo a la República Dominicana.<sup>33</sup> En comparecencia ante el pleno de la Cámara de Senadores en marzo de 2011, la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa Cantellano afirmó: “yo me congratulo, de verdad, de que México ha logrado obtener nuevamente un papel de liderazgo en el escenario internacional”.<sup>34</sup> Sin embargo, como se verá en el resto de este capítulo, aunque el gobierno pretenda ostentarse como líder, la realidad no parece adaptarse a esta pretensión.

---

<sup>31</sup> “México ante un escenario mundial en transformación”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2004 (01), pp. 15 y 25.

<sup>32</sup> Presidencia de la República, México, 2007, p. 296.

<sup>33</sup> En la Ceremonia de Entrega de la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río, Calderón afirmó “yo reconozco el liderazgo ejercido por nuestro país anfitrión y por su presidente a favor de todos los pueblos de América Latina y el Caribe”.

<sup>34</sup> Versión estenográfica de la comparecencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante el Pleno de la Cámara de Senadores, 17/03/2011.

## CAPACIDADES

A principios de siglo, los prospectos para la política exterior de México eran muy optimistas: la situación internacional era favorable y la visibilidad del país se fortaleció con la llegada a la presidencia de un personaje emanado de un partido distinto al Revolucionario Institucional.<sup>35</sup> Diez años después, el panorama dista mucho de ser promisorio, tanto en el plano interno como en el internacional. México vive una crisis de seguridad interna que somete a una tensión extrema a todas sus instituciones; la democracia largamente codiciada se encuentra debilitada por el comportamiento irresponsable de los actores políticos y la economía registra una recuperación insuficiente tras la caída más drástica en la historia reciente, al tiempo que se mantiene un amplio déficit en materia de desarrollo social. La evolución de todos estos indicadores afecta directamente la capacidad de negociación del país, su imagen internacional y su política exterior.

Entre las limitaciones permanentes de orden geopolítico para que México ejerza cualquier tipo de liderazgo regional, sobresale el hecho de que su zona potencial de influencia (Centroamérica y el Caribe) se traslapa con el perímetro de seguridad de la potencia hegemónica. Esto no obsta para que México haya adoptado estrategias de liderazgo regional en el pasado; por lo que no se debe sobredimensionar ni asignar un carácter determinante a la geografía. En política internacional, sin embargo, las distancias y cercanías no se refieren solamente a condiciones geográficas.

---

<sup>35</sup> Más allá de que los alcances del llamado “bono democrático” fueron ampliamente sobredimensionados por los tomadores de decisiones, las credenciales democráticas del país se vieron cuestionadas por el intento orquestado desde el gobierno para marginar a uno de los principales contendientes a la presidencia y el conflicto posterior a las elecciones de 2006, que pusieron en duda la consolidación de la democracia en México.

La realidad objetiva de la integración mexicana con Norteamérica es un factor determinante para explicar el comportamiento internacional de México, pero la voluntad de profundizarla que han mostrado los últimos gobiernos levanta interrogantes adicionales sobre el papel político y el liderazgo que México pueda y quiera ejercer en América Latina. Con la búsqueda de un TLCAN-plus, primero, y la suscripción de la Iniciativa Mérida, después, México ha aumentado su dependencia política en relación con la potencia hegemónica y ha cedido voluntariamente márgenes de autonomía, por lo que su capacidad de acción en América Latina se ha visto severamente constreñida.

Las capacidades relativas de poder de México se han deteriorado en el transcurso de la década, tanto en su dimensión material como en su dimensión simbólica.<sup>36</sup> El poder económico de México ha disminuido en términos relativos por haber mantenido un crecimiento mediocre y haber registrado una recesión profunda como consecuencia de la crisis del 2008, mientras que otros países de la región registraron tasas de crecimiento acelerado y lograron sortear la crisis con mayor facilidad. Otro síntoma de la disminución relativa del poder de México en el escenario regional es el agotamiento progresivo de sus reservas energéticas, situación que contrasta con los recientes descubrimientos de yacimientos masivos en Brasil, lo que permitió a ese país desplazarnos como segunda potencia petrolera de la región.

Desde una perspectiva de poder suave, la persistencia de una coalición de gobierno abiertamente conservadora en un contexto regional de giro a la izquierda disminuye la capacidad de interlocución de México en la región. Una de las implicaciones más trascendentes de este desfase es que México, a diferencia de

---

<sup>36</sup> Rafael Velázquez Flores da cuenta del deterioro progresivo en la capacidad de negociación internacional de México durante el gobierno de Vicente Fox, como resultado de acontecimientos externos, como los atentados del 11 de septiembre, e internos, como el desafuero de Andrés Manuel López Obrador. *Op. cit.*, pp. 268-277.



Venezuela, Brasil y la mayoría de los países de la región, se ha mantenido fiel a las recetas del Consenso de Washington. Esto impide al Estado mexicano tener un papel más visible y creativo en el impulso del desarrollo económico, lo que puede ser considerado un límite, tanto simbólico como material, a su capacidad de negociación internacional.

En términos de poder latente y poder efectivo, el bloqueo persistente que promueve el sistema político y la politización de la política exterior como consecuencia del creciente pluralismo impiden la canalización de recursos para este rubro de la acción gubernamental; además, la crisis de seguridad y la primacía que le ha otorgado el gobierno al combate al crimen organizado también constriñen las posibilidades efectivas de acción en el exterior. La debilidad interna del Estado mexicano, que se expresa en la incapacidad para cumplir sus funciones sustantivas como garante del bien común, desde la provisión de seguridad hasta la reducción de la desigualdad social, impone límites claros al comportamiento internacional de México.

A pesar de estos síntomas de deterioro, México conserva un gran potencial de proyección y liderazgo regional: sigue siendo la segunda mayor economía de la región, la principal potencia exportadora, el principal país hispanohablante del mundo y un mercado muy atractivo. Además, la presencia económica de México en América Latina se ha fortalecido mediante un crecimiento de las inversiones de origen mexicano en la región, por lo que se puede afirmar que el sur ya no sólo es político.<sup>37</sup> El potencial de México no se ha aprovechado al máximo por la ausencia de un proyecto de largo plazo hacia la región, es decir, no tanto por falta de capacidades materiales o factores

---

<sup>37</sup> No resulta claro, sin embargo, en qué medida este fenómeno contribuye a fortalecer la capacidad de negociación diplomática de México, puesto que, a diferencia de lo que ocurre en Brasil, hay poca articulación entre las empresas exportadoras y el Estado y, en cualquier caso, este último parece plegarse a las necesidades de las primeras y no viceversa.

estructurales, sino por falta de comprensión y voluntad políticas, de ahí que resulte pertinente analizar las acciones e instrumentos de política exterior a los que México ha recurrido para relacionarse con América Latina.

#### ACCIONES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR

A pesar de que la región dista mucho de haber recibido la atención prioritaria que se le asigna en los documentos y pronunciamientos oficiales, México no ha dejado de presentar iniciativas en el escenario regional de América Latina y el Caribe en la primera década del siglo XXI. En una aproximación inicial, varias de estas acciones parecen corresponder a las esperadas por parte de un Estado que busca erigirse en potencia regional: proyectos subregionales de desarrollo y cooperación, intención de mediar en conflictos regionales, pretensión de fungir como portavoz de la región frente a actores extrarregionales, promoción de nuevas instituciones multilaterales, etcétera. Sin embargo, como se verá en este apartado, esta impresión se desvanece tras una revisión detallada de la viabilidad y resultados de estas acciones. Ni siquiera se les puede definir como estrategias, puesto que no quedan claros los objetivos que persiguen, y mucho menos se puede reconstruir la existencia de un proyecto regional de política exterior.<sup>38</sup>

##### *a) Plan Puebla-Panamá / Proyecto Mesoamérica*

México comprendió la importancia de Centroamérica en la década de los ochenta, cuando se hizo manifiesta la vulnerabilidad del país frente a escenarios de inestabilidad

---

<sup>38</sup> Por motivos de espacio, algunas acciones de política exterior regional han quedado fuera del análisis, como la intención de fortalecer el G-3, el acercamiento al Mercosur y el intento por fungir como portavoz frente a actores extrarregionales mediante la organización de la tercera Cumbre de América Latina y el Caribe. Baste decir que estas tres iniciativas también fracasaron.

en los países del istmo centroamericano. Desde entonces se reconoce que la estabilidad y la paz en Centroamérica son cuestiones de seguridad nacional para nuestro país y que el desarrollo económico y social constituye su principal garantía. Durante la década de los noventa la relación con la región se institucionalizó progresivamente mediante la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, en noviembre de 1990 y el establecimiento, en enero de 1991, del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y la definición del escenario subregional como el destino privilegiado de los esfuerzos de cooperación internacional de México.<sup>39</sup>

En una gira por Centroamérica, ya como presidente electo, Vicente Fox anunció con bombo y platillo el lanzamiento del Plan Puebla-Panamá, un ambicioso proyecto de desarrollo que aglomeraría la región sur-sureste de México (la más atrasada del país), con los países centroamericanos para constituir un “polo de desarrollo regional”.<sup>40</sup> Aunque inicialmente logró suscitar el entusiasmo de los gobernantes de la región, el Plan tuvo que enfrentar numerosas adversidades que muy pronto pondrían en evidencia sus limitaciones. El proyecto fue víctima de pugnas interburocráticas,<sup>41</sup> enfrentó la resistencia de las comunidades locales, que se verían afectadas por las expropiaciones

---

<sup>39</sup> Prueba de ello es que una de las cuatro direcciones generales del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), que desapareció con la llegada de Castañeda, estaba consagrada a la Cooperación con Centroamérica y el Caribe. Para una revisión detallada de las acciones de México hacia la región en los noventa véase: Marco A. Alcázar y Laura Mora Barreto, “El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2000 (03), pp. 268-283.

<sup>40</sup> Para una evaluación temprana y entusiasta de las motivaciones y aspiraciones de este proyecto, véase: Alfredo Pérez Bravo e Iván Roberto Sierra, “El Plan Puebla-Panamá: una plataforma de desarrollo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2001 (03), pp. 73-99.

<sup>41</sup> Inicialmente, para demostrar el compromiso personal del presidente con el proyecto, se concedió rango ministerial a su coordinador general, lo que le ganó la animadversión del secretario de Relaciones Exteriores. Una vez que sus limitaciones quedaron de manifiesto, el proyecto fue reubicado en la Cancillería, donde se le “dejó morir de muerte natural” (a decir de un funcionario en entrevista confidencial).

para llevar a cabo las obras de infraestructura, fue visto con suspicacia por los grupos altermundistas<sup>42</sup> y tuvo muchos problemas para conseguir financiamiento.<sup>43</sup>

Pasados dos tercios del sexenio se hacía necesario “desmitificar” al PPP desde el gobierno, para aclarar que no se trataba de una agencia de financiamiento, sino de un simple “mecanismo de diálogo entre los sectores gubernamental, empresarial y de la sociedad civil”, lo que explicaba por qué muchos proyectos no podrían concretarse a pesar de que fueran “altamente rentables, con beneficios sociales incuestionables” y gozaran del “apoyo de todos los sectores de la sociedad”.<sup>44</sup> La explicación de fondo radica, por lo tanto, en los límites que se imponen al Estado como promotor económico desde la visión restrictiva e ideológica de la élite gobernante.<sup>45</sup> Vicente Fox trató de inyectarle nueva vida al proyecto al anunciar la instalación de una refinería en algún país centroamericano, pero esta promesa también quedó en el aire.

---

<sup>42</sup> Las críticas de estos sectores se articulan en una narrativa según la cual el Plan Puebla-Panamá responde a los objetivos imperiales de Estados Unidos, que busca apropiarse de los recursos naturales de la región mesoamericana, recurriendo inclusive a la militarización del área, y consolidar rutas más eficientes entre el Atlántico y el Pacífico para conectar su base productora (concentrada en la costa Este), con los mercados asiáticos. Para interpretaciones en este sentido véase: Robinson Salazar Pérez, “Los avatares del Plan Colombia, Plan Dignidad y el Plan Puebla-Panamá”, *Convergencia*, 2002 (03), pp. 97-120 y José Luís Cadena Montenegro, “El Plan Puebla Panamá: ¿la recolonización de América Latina?”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2006 (02), pp. 121-155.

<sup>43</sup> A decir de Gustavo Iruegas, el PPP tiene varios males congénitos: los gobiernos centroamericanos esperaban que el gobierno de México asumiera las deudas contraídas, el proyecto fue politizado desde un inicio con la intención de anular al Mecanismo de Tuxtla y, a final de cuentas, “todos sus participantes tienen la mira en la integración con Estados Unidos, antes que con sus vecinos y congéneres”. Véase, “Y el PPP se levantó y anduvo”, *La Jornada*, 19/04/2007.

<sup>44</sup> Luis Landa Fournais y Claudia Salgado Lozano, “El Plan Puebla Panamá como mecanismo de integración mesoamericana. ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2004 (03), pp. 128-129. Es interesante constatar cómo las visiones oficialistas pasan del optimismo a la defensiva.

<sup>45</sup> Se esperaba que los recursos provinieran de las instituciones internacionales de desarrollo y de la iniciativa privada. Los Estados se asumían como simples mediadores, lo que explica que muchos proyectos se hayan quedado sin financiamiento.

Al final del sexenio de Fox resultaba claro que el Plan Puebla-Panamá había fracasado: sólo se habían logrado concretar algunos proyectos de infraestructura (carreteras e interconexión eléctrica), sin que se registrara un avance significativo en los indicadores de desarrollo de la región. Con la llegada del nuevo gobierno se anunció un relanzamiento del proyecto. Después de la instalación de una Comisión Ejecutiva y un par de “reuniones en la cumbre” se decidió incorporar a Colombia y rebautizarlo como Proyecto Mesoamérica (acaso para desembarazarse de la incómoda identificación con el *Plan Colombia*). También se depuró la cartera de proyectos, se simplificaron los mecanismos de gestión institucional y se anunciaron nuevas “áreas temáticas” —es decir, programas de salud pública, acceso a la vivienda, desarrollo sustentable y atención de desastres naturales— con las que se buscaba atender las expectativas insatisfechas en términos de desarrollo social.<sup>46</sup> Sin embargo, estas adecuaciones fueron cosméticas y no representaron una auténtica revaloración de la importancia de Centroamérica y del papel que México puede desempeñar para impulsar su desarrollo.

El Plan Puebla Panamá / Proyecto Mesoamérica ha sido definido por el gobierno mexicano en diferentes ocasiones como una de sus principales iniciativas de política exterior y como el eje rector de su aproximación a Centroamérica. Sin embargo, la mayoría de los observadores externos coinciden en que sus resultados han sido decepcionantes. A decir de Ana Covarrubias “A pesar de que el gobierno de México ha reconocido la relevancia de la región (centroamericana) para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de México, no se observa una política con iniciativa y constante hacia la

---

<sup>46</sup> Para un informe técnico de las transformaciones que sufrió el mecanismo con el cambio de gobierno véase Bosco Martí Ascencio, “Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2008 (02), pp. 9-39.

región” y, por lo tanto, “sorprende que no haya una política mejor definida, con más recursos y más agresiva hacia América Central”.<sup>47</sup>

*b) La relación con Cuba: sucesión de crisis y recomposición parcial*

El gobierno de Fox escogió a Cuba como caso de prueba para demostrar su vocación de defensor de la democracia y los derechos humanos.<sup>48</sup> Desde el primer año de gobierno se provocaron fricciones sistemáticas a raíz del voto anual en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En 2002 se registró el vergonzoso incidente del “comes y te vas”, que demostró la falta de pericia diplomática del presidente y lo hizo quedar como un mentiroso ante la opinión pública. La relación con Cuba llegó al punto de ruptura en 2004, cuando México pidió el retiro del embajador cubano e hizo lo propio con la embajadora de México en Cuba.<sup>49</sup>

Más que describir los pormenores de la historia, quisiera detenerme en las motivaciones y los efectos del distanciamiento con Cuba. Como motivaciones se pueden identificar la voluntad de congraciarse con Estados Unidos<sup>50</sup> y elementos de política interna, como la intención de atender las preferencias del electorado del partido en el gobierno. También los efectos pueden dividirse en dos planos: en el plano interno,

---

<sup>47</sup> *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, México, Colmex, 2010, pp. 197 y 211.

<sup>48</sup> Como demuestra Ana Covarrubias, la posición del gobierno mexicano hacia Cuba había comenzado a cambiar desde los últimos dos gobiernos priístas, pero el deterioro franco de la relación se presentó durante el gobierno de Fox. Véase “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos”, *Foro Internacional*, 2003 (03), pp. 627-644.

<sup>49</sup> Para recuentos detallados de las crisis sucesivas en la relación bilateral durante el gobierno de Fox véase: Mario Ojeda, *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, México, Colmex, 2008, pp. 201-232; A. Covarrubias, *op. cit.*, pp. 148-154; y R. Velázquez Flores, *op.cit.*, pp. 329-353.

<sup>50</sup> G. Guajardo sugiere que “las acciones de México ante Cuba, primero, y luego frente a Venezuela eran parte de la ansiosa búsqueda de cercanía con Estados Unidos, en donde la sintonía que podían establecer los gobiernos latinoamericanos con las políticas estadounidenses definiría la relación con determinados países”, *art. cit.*, p. 285.

la relación con Cuba fue el caso más evidente de la politización interna de la política exterior, pues generó una notable polarización en el Congreso y entre grupos de la sociedad. En el ámbito externo, el distanciamiento con Cuba tuvo efectos secundarios en las relaciones de México con el resto de los países de la región. El gobierno de Fox pensó que la relación era sacrificable, pero no tomó en cuenta el renovado vigor de su influencia diplomática a partir de la alianza concretada con Venezuela en el 2000.

Tras el cambio de gobierno, la relación con Cuba mantuvo su carácter emblemático, esta vez para marcar distancia frente al gobierno anterior.<sup>51</sup> Como apunta Ana Covarrubias: “es difícil pensar que el segundo gobierno panista hubiese tenido algún interés en Cuba lo suficientemente importante para trabajar como lo ha hecho en aras de lograr un acercamiento de la isla, de no haber sido por los conflictos que ocurrieron en los seis años anteriores y las críticas que provocaron en el ámbito interno y en varios países de América Latina”.<sup>52</sup> El asunto más contencioso durante el gobierno anterior fue cauterizado cuando, a propuesta de México, el nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU renunció a pronunciarse en contra de países específicos.

La relación con la isla buscó subsanarse en todas sus dimensiones y la reparación de los agravios se vio coronada con la visita del canciller cubano, Felipe Pérez Roque a la ciudad de México en octubre de 2008.<sup>53</sup> Posteriormente, sin embargo, se han registrado algunas desavenencias que ponen en duda la recuperación cabal de la relación: a principios de 2009, Fidel Castro acusó al gobierno de México de ocultar el

---

<sup>51</sup> También podría aducirse que el gobierno buscaba fortalecer su legitimidad interna. Con esta misma lógica, en el primer año del gobierno se promovieron las visitas de diferentes jefes de Estado de la región, preferentemente emanados de coaliciones de izquierda, con la intención de subrayar su reconocimiento al gobierno de Calderón, cuya legitimidad interna se encontraba seriamente cuestionada. Véase Gabriel Guerra Castellanos, “El buen anfitrión”, *El Universal*, 07/08/07.

<sup>52</sup> *Op. cit.*, p. 198-199.

<sup>53</sup> La revisión más completa de la evolución registrada en la relación bilateral durante el gobierno de Calderón está en *ibíd.*, pp. 198-204.

brote de influenza para no contaminar la visita del presidente de Estados Unidos; ese mismo año, el presidente Calderón canceló la visita que tenía programada a la isla en represalia por la decisión del gobierno cubano de impedir el aterrizaje de los vuelos provenientes de México para evitar el contagio. En agosto de 2010 Fidel Castro publicó un artículo en el que cuestionaba la legitimidad del gobierno de Calderón.<sup>54</sup> La cancillería mexicana respondió con un comunicado contradictorio en el que rechazaba la descalificación externa de las instituciones mexicanas al tiempo que se pronunciaba porque los cubanos votaran en libertad y se respetaran los derechos humanos en la isla.

Merced a los desatinos del llamado “gobierno del cambio”, México vio mermadas sus posibilidades de desempeñar un papel relevante en las transiciones futuras de Cuba: como facilitador de la apertura política ante la inminente renovación de la clase gobernante; como fuente de capitales y asesoría ante la transformación del sistema económico (papel que ha empezado a desempeñar Brasil); y como eventual mediador entre Cuba y Estados Unidos para conseguir la normalización de sus relaciones, papel que le habría correspondido naturalmente por su habilidad histórica para contener las presiones de la potencia hegemónica y mantener una relación cordial con la Cuba revolucionaria. Los intentos por recomponer la relación bilateral han conseguido normalizarla en términos protocolarios, pero se ve muy lejana la posibilidad de que el entendimiento especial construido durante décadas logre reconstruirse.

Finalmente, es conveniente preguntarse si el fiasco que representó el diferendo con Cuba durante el gobierno de Fox invalida la defensa de la democracia y de los derechos humanos como objetivo de política exterior. Tiendo a pensar que no, siempre y cuando se logre conciliar con el principio constitucional de la no intervención. No existe ningún impedimento lógico para que un país se pronuncie a favor de la

---

<sup>54</sup> Véase “El gigante de las siete leguas”, *Granma*, 12/08/10 y 13/08/10.



democracia y la vigencia de los derechos humanos en foros multilaterales sin que esto signifique necesariamente respaldar propuestas que califiquen y vulneren la soberanía de otros países.

*c) Posición frente a la integración regional*

En materia de integración y comercio, México optó por secundar el proyecto hemisférico de la potencia hegemónica, el Área de Libre Comercio de las Américas, posición que mantuvo desde que la iniciativa fue propuesta a principios de los noventa hasta su virtual extinción en 2005. Esta postura podría haber sido congruente con el interés nacional del país en un principio, cuando la mayoría de los países de la región parecía codiciar el acceso al mercado estadounidense y abrazar los postulados del Consenso de Washington, lo que permitía a México presentarse como país puente, pero ante el giro evidente de preferencias entre muchos actores de gran influencia en la región –a raíz de las crisis de 1999 y 2001 en Brasil y Argentina, respectivamente– al mantener esta postura México dejaba de verse como facilitador de los objetivos de los países latinoamericanos y comenzó a percibirse como un aliado incondicional de Estados Unidos, con todas las implicaciones de recelo y marginación que esto implica en una región que concede un alto valor normativo a la autonomía como objetivo de política exterior.<sup>55</sup>

El respaldo a la iniciativa hemisférica de la potencia hegemónica abonó al deterioro de las relaciones con la región. Al igual que en la década de los noventa, las preferencias ideológicas de la élite gobernante coincidían con los postulados del proyecto hegemónico, pero a diferencia de entonces, el gobierno de Fox optó por una

---

<sup>55</sup> Para una visión brasileña que destaca la subordinación de México a Estados Unidos véase Marcelo Santos, “O México como aliado dos EUA no prometo de integração das Américas”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2007 (02), pp. 146-161.

promoción activa de esta postura, en un escenario donde perdía adeptos progresivamente. La decisión de seguir defendiendo hasta el último momento el proyecto de integración hemisférica propuesto por Washington da cuenta de una mala lectura del escenario internacional por parte de los tomadores de decisiones.

La poca viabilidad del ALCA, que enfrentaba numerosas complicaciones técnicas desde un inicio por involucrar a un amplio contingente de actores con niveles de desarrollo y preferencias comerciales muy dispares, había sido señalada por funcionarios del Servicio Exterior Mexicano desde principios de la década,<sup>56</sup> aún antes de que comenzaran a concretarse abiertas alianzas subregionales en su contra motivadas por consideraciones ideológicas. Para 2004 ya había indicios de que su promotor inicial había perdido interés en el asunto, pues los estrategas estadounidenses habían dejado de considerarlo en sus proyecciones de mediano plazo.<sup>57</sup> Quizá la administración en turno consideraba que la liberalización del comercio a escala continental favorecería los intereses del país porque su mayor cercanía relativa con Estados Unidos permitiría a México recuperar relevancia frente al resto de los países de América Latina y el Caribe; pero los síntomas de inviabilidad en ambos lados de la mesa de negociación aconsejaban más prudencia en la promoción de este proyecto.

En 2005, Vicente Fox se enemistó gratuitamente con los presidentes de Argentina y Venezuela en el marco de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, cuando acusó

---

<sup>56</sup> En una revisión del panorama internacional que debería enfrentar el país a principios del siglo XXI, la embajadora Roberta Lajous afirma con contundencia que “el ALCA no se firmará en el plazo acordado para el año 2005” porque su camino “está plagado de dificultades”. Véase “México en los escenarios futuros del entorno internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2000 (03), pp. 321 y 338.

<sup>57</sup> Guillermo Guajardo recalca este dato y cita las proyecciones del National Intelligence Council en un documento titulado “Latin America 2020: Discussing Long-Term Scenarios”, véase art. cit., p. 294.

a Kirchner de boicotear el ALCA.<sup>58</sup> En un contexto de creciente resistencia y cambio radical de interpretación frente a lo que significaba el proyecto hemisférico, la adhesión incondicional de México a este proyecto puede verse como un error estratégico, sin justificación pragmática y, por lo tanto, sólo explicable por las preferencias ideológicas de la élite gobernante, es decir, como una muestra más de la incapacidad de adaptación frente a escenarios cambiantes en el ámbito externo. Una vez que se hubo desarticulado el último remanente del proyecto hemisférico de la potencia hegemónica (el ALCA), a falta de una estrategia propia de aproximación a la región, y habiendo fracasado ya el intento del entonces canciller Derbez Bautista para presidir la OEA<sup>59</sup> (a quien frecuentemente se caracteriza en la literatura como el candidato de Estados Unidos), México se quedó sin brújula de navegación para lidiar con los países del continente.

*d) La apuesta por esquemas multilaterales en declive: la OEA, el Grupo de Río y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*

A diferencia de Brasil y Venezuela, nuestro país no ha promovido un esquema alternativo de integración regional, con excepción del decepcionante Plan Puebla-Panamá / Proyecto Mesoamérica, lo que puede ser síntoma de su menor disposición real para asumir cierto tipo de liderazgo en la región. México ha preferido canalizar sus relaciones con la región mediante mecanismos multilaterales preexistentes: el gobierno de Fox, en concordancia con su pretensión de acercamiento a Estados Unidos, concentró su actividad multilateral regional en la Organización de Estados Americanos

---

<sup>58</sup> Véase Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, “México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela”, *Nueva Sociedad*, marzo-.abril de 2007, pp. 25-38.

<sup>59</sup> La candidatura se propuso sorpresivamente en enero de 2005 y se retiró en abril del mismo año, tras sucesivas rondas de votación que terminaron en empate, pero ante el inminente giro de Estados Unidos a favor del candidato chileno y actual secretario general de la Organización, José Miguel Insulza.

y el proceso de Cumbres de las Américas, mientras que durante el sexenio de Calderón se intentó revitalizar al Grupo de Río. En ambos casos, sin embargo, los mecanismos multilaterales privilegiados por México habían sufrido una devaluación frente al surgimiento de nuevos esquemas y mecanismos, de ámbito más restringido, como el proyecto sudamericano encabezado por Brasil (Casa/Unasur) y la Alianza Bolivariana encabezada por Venezuela (Alba).

Tradicionalmente, México había mantenido reservas frente a la Organización de Estados Americanos, pues se daba por sentado que se trataba de un instrumento al servicio de Estados Unidos para armonizar las políticas regionales de conformidad con sus preferencias, pero el gobierno de Fox reestructuró la posición del país en el sistema interamericano. Hay varias acciones que permiten corroborar este cambio: el giro evidente en la postura de México frente al régimen interamericano de defensa de la democracia;<sup>60</sup> el intento por redefinir el concepto de seguridad hemisférica;<sup>61</sup> la organización de una Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, Nuevo León, en 2004; el intento por colocar nuevos temas en la agenda interamericana<sup>62</sup> y,

---

<sup>60</sup> En 1991, México fue el único país que se abstuvo en la aprobación del Compromiso de Santiago, bajo el argumento tradicional de que la democracia era deseable pero resultado de la evolución interna de los pueblos, por lo que no podía imponerse desde fuera; diez años después, el gobierno de Fox apoyó con entusiasmo la Declaración de Quebec, que condicionaba la participación en el ALCA a que los países fueran democráticos y votó a favor de la Carta Democrática Interamericana. Para un recuento detallado de la evolución de la postura de México en materia de democracia y derechos humanos véase Ana Covarrubias, “La política exterior de México hacia América Latina”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una Historia Contemporánea de México: las políticas*, México, Océano, 2009, pp. 381-384.

<sup>61</sup> En 2001 México denunció el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) por considerarlo obsoleto y en 2003 fue sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, cuya producto, la “Declaración sobre la Seguridad en Las Américas” brinda una definición tan amplia de seguridad, que resulta completamente disfuncional.

<sup>62</sup> Al respecto véase el artículo de Juan Sandoval Mendiola, “La lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas: liderazgo de México en la OEA”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2006 (03), pp. 51-83, un amargo lamento sobre un gran esfuerzo diplomático encabezado por México en la OEA, que finalmente se vio frustrado por la falta de coincidencia con Estados Unidos.

finalmente, la sorpresiva y fallida candidatura de Luis Ernesto Derbez para ocupar la secretaría general de la OEA, entre diciembre de 2004 y mayo de 2005.

Durante el gobierno de Calderón, la relevancia concedida a la OEA se ha matizado. En su lugar, quizá para mandar un mensaje de mayor independencia frente a Estados Unidos, se intentó revitalizar el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, mejor conocido como Grupo de Río, heredero de los esfuerzos de mediación del Grupo Contadora y su Grupo de Apoyo. Entre 2008 y 2010, México fue el primer país que ejerció la secretaría pro t mpore del mecanismo por dos años.<sup>63</sup> A decir de sus autoridades, “México valora al Grupo de Río como el mejor foro para construir consensos dentro de la región”, como “el foro más influyente y representativo de América Latina y el Caribe” y como “el más acreditado instrumento de interlocución colectiva en la región y, en otras latitudes, con otras naciones y grupos de países”.<sup>64</sup> Esta posición contrasta radicalmente con la percepción que de él se tiene en otros países, como Brasil, donde incluso se le considera como una “agencia externa”.<sup>65</sup>

De manera semejante, las autoridades consideran la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, realizada en Cancún el 22 y 23 de febrero del 2010, como el mayor triunfo diplomático de México en su política hacia la región en lo que va del

---

<sup>63</sup> Los funcionarios del gobierno mexicano presentan este hecho como un logro cuando en realidad evidencia el desgaste del mecanismo. Durante la década de los noventa las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno se celebraron sin interrupción año con año; mientras que en el 2005 no se pudo concretar un encuentro formal (solamente se adoptó una declaración política en el marco de la IV Cumbre de las Américas) y en 2008 se decidió que sería preferible extender la periodicidad de estas reuniones.

<sup>64</sup> Véase el discurso de Felipe Calderón al recibir la Secretaría Pro T mpore, las palabras de bienvenida firmadas por la Canciller Espinosa en el portal de Internet y el artículo de los funcionarios encargados del asunto en la cancillería mexicana: Salvador Beltrán del Río y José Antonio Zabalgoitia, “El impulso de México a la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; su papel en el Grupo de Río y la Cumbre de la Unidad”, en Arturo Oropeza García (coord.), *Latinoamérica frente al espejo de su integración: 1810-2010*, México, UNAM-SRE, 2010, pp. 110-115.

<sup>65</sup> Amado Luis Cervo, “Brazil’s Rise on the International Scene”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (número especial), p. 25.

sexenio. Según Patricia Espinosa, esta cumbre representa una muestra inequívoca del liderazgo regional del país, aduciendo que: “México fue quien convocó la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, fue el país que logró obtener un consenso entre todos los mandatarios para que se creara por primera vez en la historia la primera organización que reunirá a todos los países de América Latina y el Caribe.”<sup>66</sup>

Esta visión peca de triunfalista y no deja de ser parcial, pues la nueva organización fue propuesta desde la Cumbre de América Latina y el Caribe convocada por Brasil y celebrada en diciembre de 2008 en Costa do Sauipe –la primera que reunió a todos los mandatarios de América Latina y el Caribe–.<sup>67</sup> Además, los objetivos y forma de operación se dejaron pendientes para la reunión que se realizó en Venezuela en el 2011, por lo que no tocó a México encabezar las discusiones al respecto. Finalmente, su pertinencia, eficacia y viabilidad todavía están por verse y hasta podría dudarse que el nuevo esquema, que pretende heredar el acervo del Grupo de Río y, por lo tanto, sustituirlo, resulte en el mejor interés de México.<sup>68</sup>

Paradójicamente, la forma en que se concibió este nuevo organismo, al que sus promotores señalan como punto culminante de la renovada vocación latinoamericana de la política exterior de México, ratifica la tesis central de este capítulo: que México no tiene un proyecto regional sólido y de largo plazo. Natalia Saltalamacchia asegura que “la CELAC –una iniciativa que en principio parece ambiciosa– no es un proyecto

---

<sup>66</sup> Fragmento de la comparecencia de la Secretaria ante el Pleno del Senado, cit. en la nota 34.

<sup>67</sup> Es necesario recordar que Cuba no ha participado en las Cumbres de las Américas, que, por lo tanto, reúnen a *casi todos* los jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe, más los de Estados Unidos y Canadá.

<sup>68</sup> La mera sustitución del Grupo de Río, cuyo origen se remonta a una iniciativa promovida por México en el ejercicio de su potencial de liderazgo regional representa ya una pérdida simbólica para el país. Además, es probable que las cumbres del mecanismo hereden también la periodicidad bienal que se acordó para el Grupo de Río, lo que lo colocará en desventaja frente a otros foros multilaterales de carácter subregional.

largamente acariciado ni sopesado, sino que surgió al calor de lo que se percibió como una oportunidad política”.<sup>69</sup> Prueba de ello es que no se le menciona en el Plan Nacional de Desarrollo ni en ningún otro documento oficial hasta que el presidente Calderón asumió abiertamente su promoción en la CALC de 2008. Por otro lado, si en realidad se pretende que este organismo propicie la convergencia de la multiplicidad existente de esquemas regionales y subregionales de integración, cooperación y concertación política, quizá resulta preferible que no se le identifique con ningún país en particular.

*e) El papel de México frente a las crisis regionales*

Entre las características distintivas de una potencia regional destaca la expectativa de que desempeñe una función de estabilización en su región de pertenencia. Si bien los intentos de México por cumplir con este papel son menos recordados que otros aspectos más estruendosos de su política exterior, vale la pena detenerse en ellos como posibles indicadores de voluntad de liderazgo. Al igual que en criterios anteriores, es posible identificar dos momentos, separados por el cambio de gobierno, pero en un sentido contrario al esperado. Aunque no cosechó resultados espectaculares, el gobierno de Fox emprendió y participó en varios esfuerzos de mediación en América Latina. En aparente contradicción con su voluntad de recuperar protagonismo regional, esta pretensión no se ha mantenido en el gobierno de Calderón, que, sin embargo, se ha visto forzado a reaccionar frente a dos crisis regionales significativas.

Durante el gobierno de Fox, México intentó mediar en dos ocasiones entre el gobierno y la guerrilla en Colombia. El primer intento estuvo encabezado por el embajador Andrés Rozental, quien logró entrevistarse con la dirigencia de las Fuerzas

---

<sup>69</sup> “México y la CELALC: recuperando la idea de América Latina”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, FLACSO, 2011, p. 100.

Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y fungir como portador de mensajes confidenciales entre las partes; sin embargo, este esfuerzo se vio interrumpido cuando el gobierno colombiano decidió dismantelar la zona de distensión para mantener las negociaciones de paz con la guerrilla.<sup>70</sup> El segundo intento, encabezado por el embajador Andrés Valencia, se registró entre junio de 2004 y abril de 2005, entre el gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en aras de concretar su desarme. Esta vez fue el grupo guerrillero quien desconoció la mediación del gobierno mexicano a raíz de su voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En 2003, México formó parte del grupo de amigos de Venezuela, que ofreció sus buenos oficios para relajar la tensión entre el gobierno y la oposición en el marco de la huelga de la empresa petrolera estatal. Fox también se ofreció como mediador para resolver la disputa secular entre Bolivia y Chile sobre la salida al mar, inspirado en una lógica similar a su pretensión de resolver el problema de Chiapas en 15 minutos.<sup>71</sup> Su ofrecimiento fue rechazado por el gobierno chileno, pero esto no obstó para que en visita por Bolivia, el presidente declarara que México apoyaría “las gestiones y la demanda de Bolivia por la resolución del problema marítimo”,<sup>72</sup> lastimando la susceptibilidad de los chilenos.

El gobierno de Fox no solamente pecó de excesos en su activismo, a partir de una valoración distorsionada de su propia influencia; sino que también dejó escapar oportunidades valiosas para demostrar su importancia regional de cara a la comunidad internacional. El caso más significativo a este respecto fue la no participación de México en la Operación para Mantenimiento de la Paz en Haití, cuyo liderazgo asumió

---

<sup>70</sup> La poca información disponible sobre este esfuerzo interrumpido la proporciona el propio Andrés Rozental en “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en Luis Rubio y Susan Kaufman (coords.), *México: democracia ineficaz*, México, Porrúa, 2006, pp. 159-161.

<sup>71</sup> En el mismo tenor, el presidente ofreció sus buenos oficios para mediar entre las dos Coreas.

<sup>72</sup> “México apoyará demanda marítima de Bolivia”, *La Nación*, 03/05/2005.



Brasil. Aunque un sector significativo del gobierno, incluyendo altos funcionarios de la Cancillería, promovió la participación de México en la operación, el presidente fue incapaz de sortear la oposición interna, tanto de los partidos de oposición como de otros sectores del aparato estatal. Independientemente de la discusión interna, el mensaje que mandó México al exterior era que no le interesaba ser líder en la región y que prefería que otros desempeñaran ese papel.<sup>73</sup>

Durante el sexenio de Calderón, el gobierno de México se ha visto involucrado en la gestión de dos crisis regionales: la desatada por la incursión del ejército colombiano para desmantelar un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano en marzo de 2008 y el golpe de Estado que derrocó al presidente Manuel Zelaya en junio de 2009. En ambos casos, México canalizó sus acciones diplomáticas mediante organismos multilaterales regionales, como el Grupo de Río y la OEA, pero no queda claro hasta qué punto pueda hablarse de un liderazgo mexicano en la resolución de las crisis.

En el caso del conflicto entre Colombia y Ecuador, los recuentos oficiales aseguran que la intervención del presidente Calderón en la Cumbre del Grupo de Río – quien, como era de esperarse, llamó a favorecer la paz y lograr la distensión entre las partes en conflicto– fue determinante para conseguir el apretón de manos y la reconciliación entre los presidentes involucrados. Sin embargo, varios analistas brasileños también acreditan a su país el triunfo diplomático, sin que haya manera de

---

<sup>73</sup> Hago propia la interpretación de Rafael Velásquez Flores sobre el particular (*Factores, bases y fundamentos*, p. 296). La discusión sobre la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz está lejos de haberse agotado y seguramente dará de qué hablar en el futuro próximo. En opinión de Olga Pellicer, al no tomar parte de esta operación, “México quedó rezagado frente a otros países de la región que vieron con desilusión la reticencia mexicana” y el país “no puede seguir siendo ajeno a los nuevos vientos que soplan; hacerlo equivale a profundizar aún más el aislamiento con otros países latinoamericanos”. Véase “¿Por qué la ONU?”, en Arturo Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México: ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México, Colmex-ITAM-CIDE, 2008, p. 215, 216.

dilucidar qué llamado a la concordia tuvo mayor influencia sobre los actores en litigio. A final de cuentas, lo importante es que el conflicto logró distenderse; pero no quedan claras las implicaciones del episodio para lo que intentamos evaluar en este estudio, es decir, el grado de influencia de México en la región.

Frente al golpe de Estado en Honduras, México sufrió varios reveses significativos. La postura del gobierno coincidió con el consenso regional de condenar enérgicamente el golpe apelando a la Carta Democrática Interamericana y exigir la restitución del presidente derrocado. Sin embargo, durante su paso por el país, donde se le recibió como jefe de Estado, Zelaya correspondió la cortesía diplomática mandando señales amistosas a Andrés Manuel López Obrador, uno de los principales líderes de la oposición.<sup>74</sup> Posteriormente, cuando México envió un avión para recoger al presidente Zelaya, el régimen golpista le negó el salvoconducto y tuvo que recular. Además, a los ojos de la opinión pública, el hecho de que Zelaya escogiera la embajada brasileña para refugiarse dejó la impresión de que México había sido desplazado por Brasil incluso en su potencial zona de influencia. En otros momentos y con otra visión, México podría haber actuado desde la gestación del problema y posicionarse como un mediador más efectivo para contribuir a su solución.

## CONCLUSIONES

Más allá de los matices en el discurso, América Latina ocupó un lugar secundario en la escala de prioridades de la política exterior de México durante la primera década del siglo XXI. El primer gobierno panista dejó un legado de distanciamientos en la región y el segundo se esforzó por mitigarlos, pero en ambos casos la relación con Estados Unidos siguió siendo, por mucho, la principal preocupación internacional de México. A pesar de la actitud de creciente colaboración que ha buscado y entablado con Estados

---

<sup>74</sup> “Zelaya cierra visita con elogios... a AMLO”, *Milenio*, 06/08/2009.

Unidos, México no se ha replegado por completo de América Latina; incluso podría afirmarse que ha mantenido visos de activismo en la región, aunque muchas veces los resultados hayan sido pobres o francamente perniciosos.

La relación de México con América Latina durante el gobierno de Fox se caracterizó por una serie de desavenencias diplomáticas absolutamente gratuitas, que trascendieron las relaciones bilaterales con los países implicados y tuvieron repercusiones de alcance regional. Como en muchos otros ámbitos de su gobierno, Vicente Fox se propuso metas inalcanzables, alimentó expectativas desmesuradas e hizo promesas que no podría cumplir, desde la instalación de una refinería en Centroamérica hasta la reconstrucción de la catedral de Managua. El distanciamiento con América Latina no reportó beneficios de ningún tipo. Por el contrario, este comportamiento errático se tradujo en una pérdida significativa de prestigio e influencia en la región.

Con la intención de marcar distancia con su antecesor y motivado por consideraciones de política interna, el gobierno de Calderón anunció una renovada vocación latinoamericana para su política exterior. Bajo esa consigna, la diplomacia mexicana ha logrado recomponer algunas de las relaciones más deterioradas en el periodo anterior; pero, a falta de un proyecto claro, la presencia de México en la región sigue estando por debajo de sus posibilidades. Abrumado por preocupaciones de orden interno, el país ha mantenido una política exterior de bajo perfil. Si bien el activismo no es un fin por sí mismo y puede ser contraproducente cuando no está respaldado por las capacidades para conseguir los objetivos que se propone, el creciente aislamiento de México en el escenario regional aconsejaría una política exterior más activa.

En términos de las definiciones delineadas en el capítulo teórico, es posible argumentar que, a lo largo del período de estudio, México hizo algunos esfuerzos por posicionarse como potencia intermedia, manteniendo una participación activa –aunque

a veces meramente logística— en los foros multilaterales, pero no ha buscado erigirse como potencia regional. A partir de una revisión de sus principales iniciativas, acciones e instrumentos preferidos para relacionarse con la región, no es posible identificar un proyecto regional que cumpla con los requisitos esenciales: no parece que México tenga una visión propia y de largo plazo sobre la forma en la que deba ordenarse la región; no ha mostrado una gran voluntad de invertir recursos y capital político para conseguir aliados y tampoco queda claro que exista una articulación funcional entre las dimensiones regional y global de la política exterior. Más recientemente, las capacidades del país para perfilar un proyecto semejante se han visto mermadas a raíz de la crisis de seguridad, el mal desempeño económico, los compromisos contraídos con Estados Unidos y la falta de cohesión interna.

Cabría preguntarse si el país habría podido seguir un curso distinto, dadas las condiciones estructurales de nuestro grado de desarrollo y nuestra condición de vecindad con la potencia hegemónica. Para empezar, la administración cotidiana de las relaciones exteriores podría haber sido menos atropellada, más prudente; pero más allá de esto, una vez que se derrumbó el proyecto inicial de política exterior en 2001 podría haberse rectificado el rumbo y voltear al sur, donde se están ensayando proyectos políticos y económicos novedosos que parecen conducir al desarrollo que México añora. Habida cuenta de la importancia que puede ocupar América Latina como foro privilegiado para el desarrollo de las relaciones políticas de México con el exterior, ésta representa una de las regiones donde hace falta empeñar más esfuerzos e inteligencia en la formulación de la política exterior en la próxima década.

## CONCLUSIONES

### ¿LIDERAZGOS EN COMPETENCIA EN AMÉRICA LATINA?

En este estudio he intentado evaluar las “estrategias de política exterior” implementadas por tres Estados latinoamericanos, Brasil, Venezuela y México, en aras de conseguir un mismo objetivo: el “liderazgo regional”. El enfoque que se utilizó está inspirado por la corriente teórica del realismo neoclásico, que recomienda partir de la distribución internacional del poder para explicar el comportamiento internacional de los Estados, pero sin perder de vista posibles variables intermedias localizadas a nivel estatal e individual. También se incorporaron herramientas conceptuales de otras escuelas, como el constructivismo, a fin de proponer una definición tentativa de liderazgo regional y de estrategia de política exterior. Para concluir, quisiera presentar una discusión en perspectiva comparada de los hallazgos del estudio, en función de las variables identificadas en la sección teórica del primer capítulo.

El liderazgo regional es una característica distintiva de las potencias regionales.<sup>1</sup> En primer lugar conviene preguntarse si es válido identificar a estos tres actores como contendientes por el liderazgo regional, lo que constituyó el criterio de selección para el estudio en primera instancia. A partir de la revisión de estudios académicos y declaraciones oficiales, creo que es posible identificar una pretensión de liderazgo en los tres casos, por lo menos en el discurso. Curiosamente es en Brasil, el actor con más potencial para conseguir este propósito, donde las pretensiones se han expresado con más cautela. Los documentos oficiales de Venezuela dan cuenta de una ponderación desmesurada de su propia influencia internacional, mientras que el discurso oficial del

---

<sup>1</sup> El cuadro 1 pretende brindar una aproximación de hasta qué punto los países bajo estudio pueden considerarse potencias regionales en función de las características delineadas por Detlef Nolte y apuntadas en el primer capítulo. Véase n. 31.

gobierno mexicano también es propenso a valoraciones distorsionadas del lugar que ocupa en el sistema internacional.

En lo que toca a las capacidades, tanto materiales como simbólicas, el protagonismo creciente de Brasil se ajusta a la perfección a las predicciones del realismo neoclásico, según el cual “el aumento en el poder relativo de un Estado en el sistema internacional llevará eventualmente a una expansión correspondiente en las ambiciones y objetivos de su política exterior”.<sup>2</sup> Los casos de Venezuela y México son más problemáticos de explicar con base en consideraciones meramente estructurales. En función de sus capacidades materiales, México ocupa un segundo lugar indiscutible en la jerarquía regional de América Latina y el Caribe; sin embargo se ha mostrado reticente a ejercer una mayor influencia en la región, incluyendo su subregión más cercana: Centroamérica y el Caribe. Venezuela, por su parte y *a contrario sensu* de lo que esperarían las versiones estructurales del realismo para un país de sus dimensiones y capacidades relativas, sí ha manifestado la voluntad de ejercer una influencia creciente en la región y se ha mostrado dispuesta a pagar los costos de sus pretensiones mediante generosas políticas de abastecimiento energético.

El modelo de desarrollo tiene gran relevancia como variable explicativa de la política exterior de estos tres Estados latinoamericanos. Buena parte del desempeño económico brasileño se fundamenta en la existencia de un Estado fuerte, con gran capacidad de incidencia en la economía; mientras que México representa el extremo opuesto en términos del desmantelamiento de las capacidades estatales como consecuencia de la implantación rigurosa de las medidas de ajuste estructural del Consenso de Washington. Venezuela también es un caso extremo, pues el modelo de “desarrollo endógeno” que se busca implantar en ese país representa una regresión sin

---

<sup>2</sup> Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, en Walter Carlsnaes y Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis: Volume Three*, Londres, Sage, 2011, p. 88

ambages al estatismo, si bien con múltiples contradicciones, y no busca una convivencia armónica con la iniciativa privada. También las características del sistema político tienen poder explicativo en el proceso de conversión de poder latente en poder efectivo. El ejemplo más claro de esto es que tanto México como Venezuela tienen petróleo y se beneficiaron del *boom* en los precios internacionales de este recurso a lo largo de la década, pero debido a las características del régimen político en cada caso, el gobierno venezolano pudo canalizar con mayor facilidad los ingresos petroleros para financiar sus iniciativas de política exterior.

En términos de resultados, es decir la influencia real que tiene cada uno de los actores bajo estudio, la disputa por el liderazgo en América Latina es un fenómeno reciente y todavía en curso, por lo que resulta arriesgado aventurar un veredicto definitivo. No se ve por ningún lado el grupo de seguidores dispuestos a inspirarse en el ejemplo mexicano, alinear sus posturas a las de nuestro país o reconocerlo como principal proveedor de bienes comunes. Venezuela ha alcanzado un éxito moderado en su voluntad de construir un liderazgo regional; sin embargo, debido a la gran politización y contenido ideológico de su proyecto regional, su influencia se constriñe a un puñado de países con los que ha logrado entablar una alianza basada en afinidades ideológicas. Brasil parece ser, por lo tanto, el único actor que reúne tanto las capacidades estructurales como la voluntad para erigirse en potencia regional; sin embargo, también enfrenta resistencias de sus vecinos y no ha podido conseguir la aprobación de todas sus propuestas.

No cabe duda de la pertenencia, entendida como vinculación política, económica y cultural, de estos tres países al espacio geopolítico conocido como América Latina. Sin embargo, es importante destacar que la definición misma de los linderos de la región está en pugna como consecuencia de los esfuerzos de Brasil de “construir” una

región a modo, limitada a los confines de Sudamérica. Desde un punto de vista eminentemente realista, el dejar fuera a México –la segunda principal economía de América Latina– redundaría en beneficio de la pretensión de Brasil de erigirse como líder indiscutible y potencia regional en América del Sur. Afortunadamente, los resultados de esta pretensión han sido limitados: es cierto que los doce países de Sudamérica han aceptado incorporarse a la Unasur, lo que constituye una aceptación tácita de los linderos definidos por Brasil; sin embargo, tanto en la planificación como en el discurso de política exterior de la mayoría de los países latinoamericanos, la noción tradicional de América Latina –que incluye a México y Centroamérica–, mantiene su vigencia y se resiste a ceder el paso al esfuerzo revisionista brasileño. Esto vale también para la visión del resto del mundo, donde la categoría de América Latina, fundada en la identidad histórica y cultural, sigue siendo predominante.

Los tres países bajo estudio han promovido esquemas de integración vinculados con su política hacia la región. México propuso el Plan Puebla-Panamá/Proyecto Mesoamérica, que ha obtenido resultados decepcionantes; tratándose de la región en su conjunto, durante la mayor parte de la década prefirió canalizar sus iniciativas mediante mecanismos preexistentes, como la OEA y el Grupo de Río, aunque recientemente se convirtió en uno de los principales impulsores de la CELAC. Acaso Brasil sea el país más adelantado en su pretensión de articular un proyecto regional que sea coincidente con sus intereses nacionales y ganarse la aquiescencia de sus países vecinos, pero sigue enfrentando resistencias significativas. Venezuela ha logrado erigirse como un polo de poder en la región, pero sólo ha sido capaz de integrar en su proyecto regional a países con menores capacidades relativas. Además, los países que integran el Alba no constituyen un bloque uniforme en todas las organizaciones en las que participan ni responden automáticamente a las preferencias venezolanas.



El papel de Brasil como mediador en las crisis regionales puede interpretarse como un esfuerzo por proveer bienes públicos a la región, lo mismo que los esfuerzos venezolanos por combatir el analfabetismo y la internacionalización de sus misiones sociales, compuestas principalmente por contingentes de médicos cubanos. La estabilidad puede considerarse un bien público en la medida en que sus beneficios no se agotan y no son excluyentes. El caso de las misiones sociales debe matizarse, puesto que hay evidencia contundente en el sentido de que estos programas son instrumentalizados con una clara diferenciación política. La defensa de México del mecanismo hemisférico de libre comercio podría catalogarse como la búsqueda de un bien público, en la medida en que se acepte definir a la apertura comercial como tal; sin embargo, la suerte que corrió la iniciativa y el hecho de que en última instancia quedara fuera del ámbito de decisión de México debilitan esta línea de argumentación.

En materia de seguridad, México tuvo la intención de promover una agenda alternativa a principios de la década en el seno de la OEA, intención que motivó, entre otras cosas, su denuncia del TIAR y la organización de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica en 2003; sin embargo, la definición resultante de seguridad fue tan amplia que resultó inviable y, a partir de entonces, ha disminuido el protagonismo mexicano en el tema. Por su parte, tanto Venezuela como Brasil han realizado propuestas propias en materia de seguridad, que van desde la integración de una fuerza de defensa común (Venezuela), hasta la creación de un foro de coordinación y confianza mutua: el Consejo Sudamericano de Defensa (promovido por Brasil en 2008). No debe perderse de vista que, en las relaciones internacionales, la capacidad de establecer una agenda de seguridad es un asunto de poder.

<b>CUADRO 1</b>			
<b>CARACTERÍSTICAS DE UNA POTENCIA REGIONAL SEGÚN LA DEFINICIÓN DE D. NOLTE</b>			
	<b>Brasil</b>	<b>México</b>	<b>Venezuela</b>
Pretensión de liderazgo	✓	✓	✓
Recursos materiales, políticos e ideológicos para proyectar poder	✓	1/2	1/2
Influencia real en los asuntos regionales (actividades y resultados)	1/2	✗	1/2
Conexión política, económica y cultural con la región	✓	✓	✓
Delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región	<b>EN PUGNA</b>		
Promoción de estructuras propias de gobernanza regional	✓	1/2	✓
Provisión de bienes colectivos en la región	✓	✗	1/2
Definición significativa de la agenda regional de seguridad	✓	1/2	✓
Reconocimiento del liderazgo por otros actores, dentro y fuera de la región	✓	✗	✗
Representación de los intereses regionales en instituciones globales	✓	1/2	✗
Articulación de un proyecto regional	✓	✗	✓

Fuente: Elaboración propia a partir de los criterios definidos en “How to Compare Regional Powers”.

Tanto México como Brasil han intentado mostrarse como líderes regionales frente a actores extrarregionales, mediante la organización de cumbres (entre América Latina y la Unión Europea, en el caso de México, o entre América Latina y los países árabes y africanos, en el caso brasileño). Hasta el momento, Brasil parece más efectivo en su pretensión de erigirse como la voz más representativa de esta región del mundo, aunque no ha conseguido, ni parece un objetivo viable en el mediano plazo, la obtención del asiento como miembro permanente del CSONU, que coronaría sus esfuerzos en este sentido. Tampoco hay que perder de vista que ambos países (junto con Argentina) forman parte del G20, la nueva instancia multilateral de gestión económica internacional. Venezuela ha sido mucho menos exitoso en este rubro, pues aunque ha buscado acercamientos con países contrarios a Estados Unidos para comprar armamento y diversificar sus exportaciones, éstos (notoriamente Rusia y China) han preferido mantener sus relaciones en un ámbito meramente comercial y no han hecho eco de las valoraciones políticas que pretende conferirles el régimen de Chávez.

La existencia de liderazgos en competencia parece ofrecer alternativas y oportunidades para el resto de los países de la región, que se ven en la posibilidad de beneficiarse de varios proyectos simultáneamente. Argentina, considerado por Brasil como aliado estratégico, se ha visto beneficiado por la compra de bonos de deuda soberana por parte de Venezuela para finiquitar sus compromisos con el Fondo Monetario Internacional. Bolivia, primer aliado continental de Venezuela bajo el esquema del Alba, se vio beneficiado por la decisión de Brasil de aceptar sin mayor resistencia la nacionalización de sus hidrocarburos. En Centroamérica, Nicaragua se beneficia de la transferencia de recursos del Alba al tiempo que forma parte del Plan Puebla Panamá / Proyecto Mesoamérica. Incluso Cuba, cuya alianza con Venezuela representa su principal relación bilateral, se beneficia de la pretensión brasileña de

incrementar su presencia económica y política en la isla. En futuros estudios convendría enfocar la atención en las oportunidades que se presentan a los actores secundarios a partir de la competencia por el liderazgo regional.

Finalmente, en la medida en que el análisis razonado de un fenómeno puede servir como punto de partida para proponer recomendaciones, quisiera concluir este estudio con algunas reflexiones sobre las implicaciones para México de los proyectos regionales de Brasil y Venezuela y algunas alternativas de acción. A falta de una estrategia propia de aproximación a la región, México ha sido instrumental para el avance de las preferencias de la potencia hegemónica, granjeándose la desconfianza de muchos países latinoamericanos, que tienen en alta estima sus renovados márgenes de autonomía. Tanto el aislamiento (promovido por el proyecto brasileño) como la polarización ideológica (resultante de la estrategia venezolana), que en conjunto se traducen en una gran fragmentación regional, impiden el pronunciamiento concertado sobre los asuntos más relevantes de la política internacional con una sola voz regional y atentan contra el interés nacional de México, si aceptamos la premisa de que la cercanía con América Latina puede servir como contrapeso a la gravitación que ejerce Estados Unidos en nuestra política exterior. Por eso, en la delineación de una estrategia futura, nuestro país deberá seguir empeñando sus oficios diplomáticos para procurar la convergencia de los distintos esquemas existentes, bajo el horizonte regional de América Latina y el Caribe.

A diferencia de los casos de Brasil y Venezuela, donde la política regional ocupa un lugar preponderante en el diseño de sus estrategias globales, el gobierno mexicano parece creer que puede desempeñarse como un Estado intermedio, es decir tener cierto grado de influencia sobre la agenda internacional, sin necesidad de consolidar una posición de liderazgo regional. Como he señalado en diferentes momentos a lo largo del estudio, la relación entre ambas dimensiones de la política exterior dista mucho de ser

una cuestión zanjada. El éxito relativo de la diplomacia mexicana en sus iniciativas en foros multilaterales, en contraste con su desempeño deficiente en el plano regional, parece confirmar que la preponderancia en la esfera inmediata no es una condición necesaria para la influencia global. Sin embargo, si la comparación se amplía para incluir el caso brasileño, queda claro que la facultad de arrogarse la representación o el liderazgo de una región, por lo menos frente a actores extrarregionales, amplía significativamente el poder de negociación en los foros multilaterales.<sup>3</sup> Si se acepta la catalogación de México como país birregional, resulta evidente que la única región en la que puede aspirar a desempeñar algún tipo de liderazgo es América Latina, pues la asimetría hace inviable cultivar pretensiones semejantes en el norte.

La lección para México parece ser que, si está determinado a tener un papel más relevante en América Latina, como afirma el discurso gubernamental y el de prácticamente todos los partidos políticos, debe estar en condiciones de ofrecer beneficios tangibles para sus socios y buscar convergencias con los países de la región en áreas de beneficio mutuo. América Latina sigue siendo el escenario privilegiado para que México logre romper el aislamiento en el que se ha visto sumergido en lo que va del siglo XXI, pero para conseguir este objetivo el país tiene que estar dispuesto a asumir ciertos costos y, sobre todo, debe dirigir y diseñar sus iniciativas y acercamientos a la región a partir de una comprensión global de las dinámicas internacionales en curso.

Más allá de determinismos y comparaciones odiosas, la experiencia brasileña debe servir de ejemplo para nuestro país sobre la pertinencia de recuperar algunas preocupaciones fundamentales, como la necesidad de diversificar las relaciones comerciales con el exterior para ampliar los propios márgenes de autonomía o revalorar

---

<sup>3</sup> Casi sobra añadir que, de conformidad con la operación cotidiana del sistema de las Naciones Unidas, donde se concede tanta importancia a la representación geográfica, resulta fundamental mantener buenas relaciones y capacidad de influencia en el grupo geográfico al que se pertenece.

el papel del Estado como agente de desarrollo. Otra enseñanza invaluable del caso brasileño es su apuesta por fortalecer el mercado interno como motor de desarrollo, y no limitarse a un esquema volcado al exterior que beneficia mucho a una minoría a costa del bienestar de las mayorías. La recuperación cabal de la presencia internacional de México implicaría, por lo tanto, llevar a cabo una serie de cambios radicales en ámbitos muy variados de la vida pública, desde los esquemas institucionales de coordinación de nuestra política exterior, para contrarrestar el divorcio falaz entre la conducción de la diplomacia y de la política económica internacional, hasta el modelo de desarrollo. Esto requiere, desde luego, de una férrea voluntad política de quien ejerza el poder ejecutivo y de una amplia coalición que lo respalde.

Si bien la actuación internacional de México se encuentra constreñida por factores estructurales, difíciles de revertir en el corto plazo, no es cierto que el país esté condenado al ostracismo como consecuencia de su cercanía geográfica con Estados Unidos o del avance del proyecto sudamericano de Brasil, pues las resistencias manifestadas por los vecinos del gigante sudamericano ofrecen ventanas de oportunidad para la diplomacia mexicana. La forma de lidiar con el peso creciente de Brasil representa la clave para el regreso de México a la región. Además de la indolencia, que significaría la preservación del *status quo*, es posible identificar dos cursos de acción: buscar un mayor acercamiento con ese país o buscar contrapesarlo mediante acercamientos con sus vecinos. Ambas alternativas son problemáticas: el acercamiento se ha intentado desde el punto de vista comercial pero, como es lógico, enfrenta la oposición del sector privado mexicano, que anticipa las dificultades de competir contra una economía con fuerte respaldo estatal. Por otro lado, es difícil pensar en una estrategia abierta de contrapeso pues, aunque muchos países del sur frecuentemente buscan a México con este propósito, no queda claro cuánto podemos ofrecer. Es

probable que ninguna de estas opciones sea viable por sí misma y que se deba intentar una combinación de ambas. Además, nuestro país deberá prestar atención especial a la transición económica en Cuba y la creciente inestabilidad en Centroamérica, situaciones en las que México tendría que tener un papel preponderante en la próxima década si pretende recuperar su influencia en América Latina.

<b>TABLA 1</b>			
<b>CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE BRASIL, VENEZUELA Y MÉXICO</b>			
	<b>Brasil</b>	<b>México</b>	<b>Venezuela</b>
<b>Visión del sistema internacional</b>	Multipolar	Unipolar	Multipolar
<b>Horizonte regional</b>	América del Sur	América Latina	América Latina y el Caribe
<b>Modelo de desarrollo</b>	Reformista (neodesarrollista)	Convencional (neoliberal)	Revolucionario (estatista)
<b>Posición frente a Estados Unidos</b>	Oposición limitada/ División del trabajo	Acoplamiento / acomodamiento	Desafío / confrontación
<b>Objetivo regional prioritario</b>	Consolidar área de influencia	Diversificación de relaciones políticas	Alianza defensiva
<b>Mecanismo multilateral preferido</b>	Casa - Unasur	Grupo de Río – Celac	Alba





## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR, Marco A. y Laura Mora Barreto, “El Mecanismo de Tuxtla y Centroamérica en la política exterior de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2000 (03), pp. 268-283.
- ALTMANN BORBÓN, Josette, “Alba: ¿un proyecto alternativo para América Latina?”, ARI No. 17, 2008.
- \_\_\_\_\_, “El Alba: entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación”, *Pensamiento Propio*, enero a junio de 2011, pp. 185-215.
- AMORIM, Celso, “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an Overview”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (04), pp. 214-240.
- \_\_\_\_\_, “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, *Diplomacia, Estratégia, Política*, 2004 (01), pp. 41-48.
- \_\_\_\_\_, “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”, Río de Janeiro, *Observatório Político Sul-Americano*, marzo de 2005.
- ARENAS, Nelly, “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”, *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre de 2010, pp. 76-93.
- AYLLÓN PINO, Bruno, *Brazilian Cooperation: a Model under Construction for an Emerging Power*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI 143), noviembre de 2010.
- BALDWIN, David A., “Power and International Relations”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002, pp. 177-191.
- BEASLEY, Ryan K., Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis y Michael T. Snarr, *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Washington, CQ Press, 2002.
- BELTRÁN DEL RÍO, Salvador y José Antonio Zabalgaitia, “El impulso de México a la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; su papel en el Grupo de Río y la Cumbre de la Unidad”, en Arturo Oropeza García (coord.),

- Latinoamérica frente al espejo de su integración: 1810-2010*, México, UNAM-SRE, 2010, pp. 110-115.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl y Rut Diamint, “La cuestión militar: el golpe de Estado en Honduras como desafío a la democracia y al sistema interamericano”, *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 2010, pp. 145-157.
- BERNAL-MEZA, Raúl, “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2008 (02), pp. 154-178.
- BIRDSALL, Nancy y Francis Fukuyama, “The Post-Washington Consensus: Development after the Crisis”, *Foreign Affairs*, 2011 (90), pp. 45-53.
- BIRLE, Peter, “Muchas voces, ninguna voz: las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional”, *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 2008, pp. 143-151.
- BIZBERG, Ilán, “Las democracias latinoamericanas; una tipología”, en *México frente al espejo latinoamericano: ¿democracia o crisis?*, México, Colmex, 2010, pp. 21-62.
- BOERSNER, Demetrio, *La política exterior de Venezuela desde una perspectiva progresista*, Caracas, ILDIS, julio de 2008.
- BONIFACE, Dexter S., “Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States”, *Global Governance*, 2002 (08), pp. 365-381.
- BOSCHI, Renato y Flavio Gaitán: “Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina”, mimeo.
- \_\_\_\_\_, “Empresas, capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile”, mimeo.
- BURGES, Sean W., “Brazil as Regional Leader: Meeting the Chávez Challenge”, *Current History*, febrero de 2010, pp. 53-59.

- \_\_\_\_\_, “Building a Global Southern Coalition: the Competing Approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chavez”, *Third World Quarterly*, 2007 (7), pp. 1343-1358.
- \_\_\_\_\_, “Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992-2003”, *Bulletin of Latin American Research*, 2006 (01), pp. 23-42.
- CADENA MONTENEGRO, José Luis, “El Plan Puebla Panamá: ¿la recolonización de América Latina?”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2006 (02), pp. 121-155.
- CAMERON, Maxwell A., “Latin America’s Left Turn: Beyond Good and Bad”, *Third World Quarterly*, 2009 (02), pp. 331-348.
- CARDOZO, Elsa, *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*, Caracas, ILDIS, agosto de 2010.
- CARLSNAES, Walter, “Foreign Policy”, en W. Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002, pp. 331-349.
- CASTAÑEDA, Jorge, “Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006”, en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México: dos transiciones frente a frente*, Grijalbo- CIDE-ProChile, 2000, pp. 333-347.
- \_\_\_\_\_, “Con EU o con América Latina”, *Reforma*, 13/01/2011.
- \_\_\_\_\_, “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, 2006 (03), pp. 28-43.
- \_\_\_\_\_, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, diciembre de 2001, pp. 68-74.
- CASTAÑEDA, Jorge y Héctor Aguilar Camín, *Un futuro para México*, México, Punto de Lectura, 2009.
- CASTRO, Fidel, “El gigante de las siete leguas”, *Granma*, 12/08/10 y 13/08/10.
- CERVO, Amado Luiz, “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (edición especial), pp. 7-32.

- CHABAT, Jorge, *The International Role of Latin America after September 11: Tying the Giant*, México, CIDE, diciembre de 2008.
- COBO, Lourdes, *Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior para imponer un modelo en América Latina*, Caracas, ILDIS, abril de 2008.
- COLE, Ken, “Jazz in the Time of Globalization: the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America”, *Third World Quarterly*, 2010 (02), pp. 315-332.
- COLEMAN, Kenneth M. y Luis Quirós-Varela, “Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies”, en E. G. Ferris y J. K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies. Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview, 1982, pp. 39-59.
- CORTES, María Julieta y Nicolás Creus, “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)”, en Alfredo Bruno Nologna (ed.), *La política exterior de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional del Rosario, 2010, pp. 363-394.
- CORRALES, Javier “Cuba’s New Daddy”, *Hemisphere*, 17 (2006), pp. 24-29.
- \_\_\_\_\_, “Hugo Boss”, *Foreign Policy*, enero-febrero de 2006, pp.32-40.
- \_\_\_\_\_, “The Backlash against Market Reforms in Latin America in the 2000s”, en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008, pp. 39-71.
- \_\_\_\_\_, “Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela’s Foreign Policy”, *The Washington Quarterly*, 2009 (04), pp. 97-114.
- \_\_\_\_\_, “Venezuela: Petro-Politics and the Promotion of Disorder”, *Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians*, Washington, Freedom House, Junio de 2009, pp. 65-80.
- COSTA VAZ, Alcides, “Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA”, *Intermediate States, Regional Leadership and*

- Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 2006, pp. 195-217.
- COVARRUBIAS, Ana, “Algunas reflexiones sobre *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*”, en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional*, México, Colmex, 2009, pp. 97-106.
- \_\_\_\_\_, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, México, Colmex, 2010.
- \_\_\_\_\_, “La política exterior de México hacia América Latina”, Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México*, Océano-Colmex, 2009, pp. 361-384.
- \_\_\_\_\_, “La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos”, *Foro Internacional*, 2003 (03), pp. 627-644.
- DAALDER, Ivo H. y James M. Lindsay, *America Unbound: the Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings, 2003.
- DAUDELIN, Jean, “Lula and the End of Periphery for Brazil”, en Peter Birle, Sergio Costa y Horst Nitschack (eds.), *Brazil and the Americas: Convergences and Perspectives*, Madrid, Iberoamericana, 2008, pp. 51-78.
- DAVIS, Harold Eugene y Larman C. Wilson (eds.), *Latin American Foreign Policies, An Análisis*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975.
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto, “¿Una nueva ‘arquitectura diplomática’? Interpretaciones divergentes sobre la política exterior del gobierno Lula (2003-2006)”, *Entelequia*, 2006 (02), pp. 21-36.
- \_\_\_\_\_, “Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s Grand Diplomacy”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (02), pp. 160-177.
- DE ARAUJO JR., José Tavares, “Infraestrutura e integração regional: o papel de IIRSA”, *Política Externa*, 2009-2010 (03), pp. 33-48.

- DEHON, Oswaldo y Rafael Schleicher, "The Role of Regional Leaders in International Security: a Theoretical-Conceptual Revision", en Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security, India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 2006, pp. 19-48.
- DE ONÍS, Juan, "El momento de Brasil: un gigante sudamericano despierta", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2009 (02), pp. 2-13.
- DERBEZ BAUTISTA, Luis Ernesto, "México ante un escenario mundial en transformación", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2004 (01), pp. 13-25.
- DIETERICH STEFFAN, Hans, *El socialismo del siglo XXI: la democracia participativa*, Bilbao, Baigorri, 2002.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., "The Changes in the International System in the 2000s", en J. I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 1-16.
- \_\_\_\_\_, "U.S.-Latin American Relations during the Cold War and its Aftermath", en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: the New Agenda*, Harvard University Press, Londres, 1999, pp. 33-50.
- DUARTE VILLA, Rafael y Manuela Trindade Viana, "Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur", *Revista de Ciencia Política*, 2008 (02), pp. 77-106.
- ELLNER, Steve, "La primera década del gobierno de Hugo Chávez: logros y desaciertos", *Cuadernos del Cendes no. 74*, mayo-agosto 2010, pp. 27-50.
- EMERSON, R. Guy, "Radical Neglect? The "War on Terror" and Latin America", *Latin American Politics and Society*, 2010 (01), pp. 33-62.
- ESPINOSA, Patricia, "La política exterior del México democrático: análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe", en Blanca Torres

- y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo XII: relaciones internacionales*, México, Colmex, pp. 395-417.
- FERGUSON, Niall, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, Nueva York, Penguin, 2005.
- FERMÍN, Eudís F., “Alternativa bolivariana para los pueblos de nuestra América: ¿la ruptura paradigmática de los modelos de integración?”, *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 2009 (02), pp. 339-365.
- FERNÁNDEZ GILBERTO, Alex E. y Barbara Hogenboom, *Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus*, Nueva York, Bergham, 2010.
- FERRIS, Elizabeth, “Toward a Theory of Comparative Analysis of Latin American Foreign Policy”, en E. Ferris y J. K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies. Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview, 1982, pp. 239-257.
- FLEMES, Daniel, “Regional Power South Africa: Cooperative Hegemony Constrained by Historical Legacy”, *Journal of Contemporary African Studies*, 2009 (2), pp. 135-157.
- FLORES, Mario Cesar, “Segurança internacional na América do Sul (e o Brasil nela)”, *Política Externa*, 2009-2010 (03), pp.61-71.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *World Economic Outlook*, abril de 2011.
- FORTUNA BIATO, Marcel, “La política exterior de Brasil: ¿integrar o despegar?”, *Política Exterior*, 2009 (131), pp. 45-58.
- FREITAS, Marcos V., “Honduras and the Emergence of a New Latin America”, *Latin American Policy*, 2010 (01), pp. 157-161.
- FUKUYAMA, Francis, “The End of History?”, *The National Interest*, verano de 1989, pp. 3-18.
- \_\_\_\_\_, *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free Press, 1992.

- GARCÍA, Jonás, “El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil?”, *UNISCI Discussion Papers*, octubre de 2008, pp. 159-176.
- GOMES SARAIVA, Miriam, “Política Externa Brasileira: As diferentes percepções sobre o Mercosul”, *Civitas*, 2010 (01), pp. 45-62.
- \_\_\_\_\_, “Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010 (edición especial), pp. 151-168.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe, “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura democrática y la democracia”, en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 155-235.
- \_\_\_\_\_, Guadalupe, “México ante América Latina, mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 463-508.
- \_\_\_\_\_, “México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrista”, en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008, pp. 115-144.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *México, las Américas y el Mundo. Política exterior: opinión pública y líderes*, México, CIDE, 2011.
- GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo, *La política exterior de Venezuela y la nueva geopolítica internacional*, ILDIS, abril de 2008.
- GRATIUS, Susanne, *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?*, Barcelona, FRIDE, abril de 2007.



- GREEN, Rosario, "América Latina, la gran ausente en la política exterior estadounidense", en *Visiones desde el sur de América*, México, Porrúa, 2006, pp. 139-142.
- \_\_\_\_\_, "Historias de una pérdida de rumbo: el antes y el ahora de nuestra política exterior", en Gustavo Vega (coord.), *Bernardo Sepúlveda: Juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, Colmex, 2007, pp. 259-265.
- GRUGEL, Jean, Pia Riggirozzi y Ben Thirkell-White, "Beyond the Washington Consensus? Asia and Latin America in Search of More Autonomous Development", *International Affairs*, 2008 (03), pp. 499-517.
- GUAJARDO SOTO, Guillermo, "Nuevos puentes y viejos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, 2008 (01), pp. 268-296.
- GUERRA CASTELLANOS, Gabriel, "El buen anfitrión", *El Universal*, 07/08/07.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto, "O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas", *Política Externa*, 2009-2010 (03), pp.15-32.
- GURTOV, Melvin, *Superpower on Crusade: the Bush Doctrine in U.S. Foreign Policy*, Boulder, Lynne Rienner, 2006.
- HAKIM, Peter, "¿Por qué Brasil y Estados Unidos no tienen una buena relación?", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2011 (01), pp. 14-21.
- HEY, Jeanne A.K., "Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy", *Third World Quarterly*, 1997 (04), pp. 631-657.
- \_\_\_\_\_, "Introduction: The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies" en J.A.K. Hey y Frank O. Mora (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2003, pp. 1-9.
- HIDALGO, Manuel, "Hugo Chavez's Petro-Socialism", *Journal of Democracy*, 2009 (02), pp. 78-92.

- HILL, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2003.
- HIRST, Mónica, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre de 2006, pp. 131-140.
- \_\_\_\_\_, “Intermediate States, Multilateralism and International Security”, en Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 2006, pp. 115-128.
- HOBBSAWM, Eric, “Después del siglo XX: un mundo en transición”, en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008, pp. 29-47.
- HOLBRAAD, Carsten, *Middle Powers in International Politics*, Hong Kong, MacMillan, 1984.
- HURRELL, Andrew, “Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Institutional Order?”, en Alan S. Alexandroff y Andrew F. Cooper (eds.), *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Baltimore, Brookings Institution, 2010, pp. 128-150.
- \_\_\_\_\_, “Lula’s Brazil: A Rising Power, but Going Where?”, *Current History*, febrero de 2008, pp. 51-57.
- \_\_\_\_\_, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?”, *International Affairs*, 2006 (01), pp. 1-19.
- IKENBERRY, John G., “American Power and the Empire of Capitalist Democracy”, *Review of International Studies*, 2001 (27), pp. 191-212.
- IRUEGAS, Gustavo, “Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana”, en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, 2006, p. 73-98.
- \_\_\_\_\_, “Y el PPP se levantó y anduvo”, *La Jornada*, 19/04/2007.
- KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Nueva York, Vintage, 1989.

- KENWORTHY, Eldon, *América/Americas: Myth in the Making of U.S. Policy Toward Latin America*, Pennsylvania, State University Press, 1995.
- KRASNER, Setpehen, “An Orienting Principle for Foreign Policy”, *Policy Review*, 163 (2010), pp. 3-12.
- KRIEGER, Joel (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford, University Press, 1993.
- KRUGMAN, Paul, *et al.*, *La crisis económica mundial*, México, DeBolsillo, 2011.
- LAJOUS, Roberta, “México en los escenarios futuros del entorno internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2000 (03), pp. 317-341.
- LANDA FOURNAIS, Luis y Claudia Salagado Lozano, “El Plan Puebla Panamá como mecanismo de integración mesoamericana. ¿Qué es, qué no es y en dónde estamos?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2004 (03), pp. 125-150.
- LANGUE, Frédérique, “Petróleo y revolución en las Américas: las estrategias bolivarianas de Hugo Chávez”, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 2006 (01), pp. 127-152.
- LAYNE, Christopher, “The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality?”, *International Security*, 2009 (01), pp. 147-172.
- LEIVA, Fernando Ignacio, “Toward a Critique of Latin American Neostructuralism”, *Latin American Politics and Society*, 2008 (04), pp. 1-25.
- LINS DA SILVA, Carlos Eduardo, “Política e Comercio Exterior”, en Bolívar Lamounier y Rubens Figueiredo (eds.), *A era FHC: Um Balanço*, Brasilia, Editora de Cultura, 2002, pp. 295-330.
- LOWENTHAL, Abraham, “Latin America at the Century’s Turn”, *Journal of Democracy*, 2000 (02), pp. 41-55.
- \_\_\_\_\_, “The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption”, *Foreign Affairs*, 1977 (01), pp. 199-213.
- LUSTIG, Nora, “América Latina: ¿menos desigual?”, *Nexos*, 01/07/2011.

- MADRID, Raúl L., "The Origins of the Two Lefts in Latin America", *Political Science Quarterly*, 2010-2011 (04), pp. 591-593.
- MAIHOLD, Günther, "Foreign Policy as Provocation: Rhetoric and Reality in Venezuela's External Relations Under Hugo Chávez", *SWP Research Paper*, enero de 2009
- MALAMUD, Andrés, "Mercosur Turns 15: Between Rising Talk and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs*, 2005 (03), pp. 421-436.
- MALAMUD, Carlos, *Four Latin American Summits and Brazil's Leadership*, Madrid, Real Instituto Elcano, marzo de 2009.
- \_\_\_\_\_, *The US in Brazil's Foreign Policy*, Madrid, Real Instituto Elcano (ARI 31), marzo de 2010.
- MANN, James, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Nueva York, Penguin, 2004.
- MARTÍ ASCENCIO, Bosco, "Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2008 (02), pp. 9-39.
- MAXWELL, Kenneth, "Lula's Last Year", *Current History*, febrero de 2010, pp. 43-46.
- MCCOY, Jennifer, "Venezuela: Leading a New Trend in Latin America?", *ReVista. Harvard Review of Latin America*, primavera de 2008, pp. 52-58.
- MESA, Carlos, *Presidencia sitiada: memorias de mi gobierno*, La Paz, Plural, 2008.
- MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto, "O Brasil e a América do Sul", en Enrique Altemani y Carlos Lessa (orgs.), *Relações internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, Sao Paulo, Saraiva, 2006, pp. 267-297.
- MORAVCSIK, Andrew, "The New Liberalism", en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, University Press, 2008, pp. 234-254.
- MORENO, Luis Alberto, *La década de América Latina y el Caribe: una oportunidad real*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

- MORGENTHAU, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, McGraw-Hill, 2006.
- MUHR, Thomas, “Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the Alba, *Globalization Studies and Education*, 2010 (08), pp. 39-57.
- NOLTE, Detlef, “How to Compare Regional Powers”, *Review of International Studies*, 2010 (36), pp. 881-901.
- OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, Colmex, 2001.
- \_\_\_\_\_, *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, México, Colmex, 2008.
- ONUKE, Janina, “O Brasil e a construção do Mersocul”, en Enrique Altemani y Carlos Lessa (orgs.), *Relações internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, Sao Paulo, Saraiva, 2006, pp. 299-320.
- OYARZÚN SERRANO, Lorena, “El papel de la Unasur”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2010 (03), pp.39-44.
- PALACIOS, Guillermo, *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones: México y Brasil 1822-1993*, México, SRE, 2001.
- PARISH, Randall, Mark Peceny y Justin Delacour, “Venezuela and the Collective Defence of Democracy Regime in the Americas”, *Democratization*, 2007 (02), pp. 207-231.
- PEDERSEN, Thomas, “Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration”, *Review of International Studies*, 2002 (28), pp. 677-696.
- PELLICER, Olga, *Mexico: A Reluctant Middle Power*, FES Briefing Paper, México, junio de 2006.
- \_\_\_\_\_, “¿Por qué la ONU?”, en Arturo Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México: ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México, Colmex-ITAM-CIDE, 2008, pp. 209-218.

- PÉREZ BRAVO, Alfredo e Iván Roberto Sierra, “El Plan Puebla-Panamá: una plataforma de desarrollo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2001 (03), pp. 73-99.
- PHILLIPS, Nicola, “U.S. Power and the Politics of Economic Governance in the Americas”, *Latin American Politics and Society*, 2005 (04), pp. 1-25.
- PRYS, Miriam, *Developing a Contextually Relevant Concept of Regional Hegemony: The Case of South Africa, Zimbabwe and “Quiet Diplomacy”*, Hamburgo, GIGA, mayo de 2008.
- QUIJANO, José Manuel, “Mercosur: balance y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, junio de 2011, pp. 57-95.
- REY, Juan Carlos, *El futuro de la democracia en Venezuela*, Caracas, IDEA, 1988.
- RICUPERO, Rubens, *Barón de Río Branco*, Buenos Aires, Nueva Mayoría, 2000.
- ROCHA VALENCIA, Alberto y Daniel Efrén Morales Ruvalcaba, “El sistema político internacional de la posguerra fría y el rol de las potencias regionales-mediadoras: los casos de Brasil y México”, en *Espiral*, 2008 (43), pp. 23-75.
- ROETT, Riordan, “How Reform Has Powered Brazil’s Rise”, *Current History*, febrero de 2010, pp. 47-52.
- ROMERO, Carlos A., “La política exterior de la Venezuela Bolivariana”, *Plataforma Democrática*, Rio de Janeiro, julio de 2010.
- ROMERO, Carlos A. y Javier Corrales, “Relations Between the United States and Venezuela, 2001-2009: A Bridge in Need of Repairs”, en Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 218-246.
- ROMERO, Carlos A. y Carla Curiel, “Venezuela: política exterior y rentismo”, *Cadernos PROLAM/USP*, 2009 (01), p. 39-61.
- ROMERO, María Teresa y Elsa Cardozo, “Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 2002 (01), pp. 155-161.

- ROMERO MÉNDEZ, Carlos, *La entrada de Venezuela en el Mercosur: Repercusiones internas*, ILDIS, septiembre de 2007, pp. 24-34.
- ROSE, Gideon, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, en W. Carlsnaes y S. Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis: Volume Three*, Londres, Sage, 2011, pp. 71-98.
- ROZENTAL, Andrés, “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en Luis Rubio y Susan Kaufman (coords.), *México: democracia ineficaz*, México, Porrúa, 2006, pp. 129-168.
- RUIZ SANDOVAL, Érika, “México y la Unión Europea: ¿sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel-ITAM, 2002, pp. 201-212.
- \_\_\_\_\_, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces”, *Foro Internacional*, 2008 (01-02), pp. 66-80.
- RUQUIE, Alain, “Le Brésil, un État sud-américaine parmi les grands?”, en Christophe Jaffrelot (ed.), *L'enjeu mondial: les pays émergents*, París, Presse de Sciences Po-L'Express, 2008, pp.105-116.
- RUSSELL, Roberto, “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?”, *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre de 2006, pp. 48-62.
- \_\_\_\_\_, “Foreign Policy”, en Cynthia J. Arnson y José Raúl Perales (coords.), *The “New Left” and Democratic Governance in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, agosto de 2007, pp. 44-49.
- RUSSELL, Roberto y Juan Gabriel Tokatlián, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 2009 (85-86), pp. 211-249.

- \_\_\_\_\_, “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society*, 2003 (01), pp. 1-24.
- SAAVEDRA, Karesly, “Aciertos y desaciertos de la política exterior venezolana, 1998-2008”, *Politeia*, enero-junio de 2009, pp. 227-250.
- SALAZAR PÉREZ, Robinson, “Los avatares del Plan Colombia, Plan Dignidad y el Plan Puebla-Panamá”, *Convergencia*, 2002 (03), pp. 97-120.
- SALLUM JR., Brasilio, “El Brasil en la ‘pos-transición’: la institucionalización de una nueva forma de Estado”, en Ilán Bizberg (ed.), *México en el espejo latinoamericano: ¿democracia o crisis?*, México, Colmex, pp. 235-237.
- SALTALAMACCHIA, Natalia, “El vuelco a la izquierda en América Latina”, *Estudios 90*, otoño de 2009, pp. 71-90.
- \_\_\_\_\_, “México y la CELALC: recuperando la idea de América Latina”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, FLACSO, 2011, pp. 99-110.
- SANDOVAL MENDIOLEA, Juan, “La lucha contra la delincuencia organizada transnacional en las Américas: liderazgo de México en la OEA”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2006 (03), pp. 51-83.
- SANTOS, Marcelo “O México como aliado dos EUA no prometo de integração das Américas”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2007 (02), pp. 146-161.
- SARMIENTO, Sergio, “En política exterior, de regreso a Echeverría y López Portillo”, *Contenido*, mayo de 2010.
- SCHOULTZ, Lars, “La política de Estados Unidos hacia América Latina: temáticas cambiantes, valores permanentes”, en Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, Colmex, 2007, pp. 61-88.
- SCHMIDT, Brian C., “Competing Realist Conceptions of Power”, *Millenium*, 2005 (03), pp. 523-549.



- SERBIN, Andres, “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”, *Nueva Sociedad*, enero-febrero de 2009, pp. 145-156.
- \_\_\_\_\_, *Chávez, Venezuela y la Reconfiguración Política de América Latina y el Caribe*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2010.
- \_\_\_\_\_, “Cuando la limosna es grande: El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre de 2006, pp. 75-91.
- \_\_\_\_\_, “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, *Anuario CEIPAZ*, 2008-2009 (02), pp. 135-151.
- SERRANO, Mónica, “La guerra de Iraq vista desde América Latina” en Gustavo Vega (coord.), *Bernardo Sepúlveda: juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, Colmex, 2007, pp. 281-308.
- SGARD, Jérôme, “Qu’est-ce qu’un pays emergent?”, en Christophe Jaffrelot (ed.), *L’enjeu mundial: les pays émergents*, París, Presse de Sciences Po-L’Express, 2008, pp. 41-54.
- SILLS, David (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan, 1968.
- SMITH, Peter H., *Talons of the Eagle. Latin America, the United States and the World*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- STRANGE, Susan, “The Persistent Myth of Lost Hegemony”, *International Organization*, 1987 (04), pp. 551-574.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, “Aspiração internacional e política externa”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 2005 (01), pp. 4 -19.
- SOREANU PECEQUILLO, Cristina, y Corival Armes do Carmo “From the left: the foreign policy projects of Brazil and Venezuela”, Nueva York, febrero de 2009 [ponencia presentada en la 50ª convención anual de ISA].
- SUZART DE PÁDUA, Adriana y Suzeley Kalil Mathias, “Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, septiembre de 2010, pp. 55-65.

- TALIAFERRO, Jeffrey W., Steven E. Lobell y Norrin M. Ripsman, “Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy”, en W. Carlsnaes y Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis: Volume Three*, Londres, Sage, 2011, pp. 99-132.
- TOURAINÉ, Alain, “Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?”, *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre de 2006, pp. 46-55.
- VALENZUELA, Arturo, *Democracy and Trade: US Foreign Policy Towards Latin America*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2004.
- VAN KLAVEREN, Alberto, “Understanding Latin American Foreign Policies”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview, 1996, pp. 35-60.
- VARAS, Augusto, *Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía*, Barcelona, FRIDE, mayo de 2008.
- VELÁZQUEZ FLORES, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México 2000-2006*, México, Plaza y Valdés, 2010.
- VELÁZQUEZ FLORES, Rafael y Roberto Domínguez, “México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela”, *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 2007, pp. 25-38.
- VILLAFANE SANTOS, Luís Claudio, “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2005 (02), pp. 185-204.
- VIGEVANI, Tulio, y Gabriel Cepaluni, “Lula’s Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification”, *Third World Quarterly*, 2007 (07), pp. 1309-1326.
- WALTZ, Kenneth, *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University, 1959.
- WHITEHEAD, Laurence, “The Fading Regional Consensus on Democratic Convergence”, en J. I. Domínguez y M. Shifter (eds.), *Constructing Democratic*

*Governance in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008, pp. 13-38.

WILKINSON, Daniel, "Chavez's Fix", *The Nation*, 10/03/2008.

WU, Hongying, "Latin America: Key Trends and Challenges", *Contemporary International Relations*, 2010 (edición especial), pp. 33-42.

ZIRING, Lawrence, Jack C. Plano y Roy Olton, *International Relations: A Political Dictionary*, ABC-CLIO, Santa Barbara, 1995.

## APÉNDICE 1

INDICADORES BÁSICOS				
	Brasil	México	Venezuela	América Latina
Territorio (km. <sup>2</sup> )	8.514.877	1.972.550	916.445	21.069.501
Población	Millones	Millones	Millones	Millones
2000	174.1	98.9	24.4	508.5
2005	186.1	105	26.7	543.6
2010	195.5	110.7	29	550.3
PIB	Millones de dólares	Millones de dólares	Millones de dólares	Millones de dólares
2000	644.730	636.731	114.951	2,088,748
2005	739.646	698.988	130.395	2,373,616
2009	855.755	719.764	157.019	2,720,808
PIB per cápita	Dólares	Dólares	Dólares	Dólares
2000	3,702	6,434	4,711	4,108
2005	3,974	6,657	4,879	4,366
2009	4,416	6,568	5,493	4,776

Fuente: Sistema de información estadística (CEPALSTAT) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).