EL CAMBIO INTERNACIONAL MEDIANTE LAS RELACIONES SUR-SUR

Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente

ÉLODIE BRUN

EL COLEGIO DE MÉXICO

EL CAMBIO INTERNACIONAL MEDIANTE LAS RELACIONES SUR-SUR

LOS LAZOS DE BRASIL, CHILE Y VENEZUELA CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO DE ÁFRICA, ASIA Y EL MEDIO ORIENTE

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL CAMBIO INTERNACIONAL MEDIANTE LAS RELACIONES SUR-SUR

LOS LAZOS DE BRASIL, CHILE Y VENEZUELA CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO DE ÁFRICA, ASIA Y EL MEDIO ORIENTE

Élodie Brun

Traducción de
Arturo Gómez-Lamadrid Beristáin

Volumen 1

Versión revisada y actualizada

EL COLEGIO DE MÉXICO

327.801724
B8941c

Brun, Élodie, 1983-
El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur : los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente / Élodie Brun ; traducción de Arturo Gómez-Lamadrid Beristáin. -- 1a. ed. -- Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2018.
volúmenes : il ; 21 cm.
"Versión revisada y actualizada".
Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-628-275-5

1. Brasil -- Relaciones exteriores -- Países Emergentes -- Siglo XXI. 2. Chile -- Relaciones exteriores -- Países Emergentes -- Siglo XXI. 3. Venezuela -- Relaciones exteriores -- Países Emergentes -- Siglo XXI. 4. Países emergentes -- Relaciones exteriores -- Brasil -- Siglo XXI. 5. Países emergentes -- Relaciones exteriores -- Chile -- Siglo XXI. 6. Países emergentes -- Relaciones exteriores -- Venezuela -- Siglo XXI. 7. Cooperación internacional. I. Gómez-Lamadrid Beristáin, Arturo, tr. II. t.

Primera edición, 2018

D.R. © 1a. ed. en español,
versión revisada y actualizada
El Colegio de México, A. C.
Carretera Picacho Ajusco 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Tlalpan, 14110 Ciudad de México, México
www.colmex.mx

D.R. © Fundação Alexandre de Gusmão

ISBN: 978-607-628-275-5

Impreso en México

"El pensamiento permanece
inconmensurable con el lenguaje"

Henri Bergson

En honor de mis padres

En memoria de mi tía Nicole

ÍNDICE

Prefacio 19

Introducción 23
"El Sur también existe" 23
Problemática e hipótesis del cambio inducido por las relaciones Sur-Sur 25
La construcción del objeto: definiciones y selección de los estudios de casos 30
Países en desarrollo/países desarrollados, Norte/Sur: ¿cuáles son los criterios de pertenencia? 30
La determinación de los casos de estudio: entre dinamismo reciente y diversidad 35
La construcción del marco teórico del tema: la transdisciplinariedad al servicio de las relaciones Sur-Sur 39
Múltiples fuentes frente a un estado de la disciplina desequilibrado 53
Influencia durkheimiana en la estructura del texto 59

PRIMERA PARTE
Descentralización de la escena mundial

I. Una herencia influyente 71
A. Los primeros pasos fundadores 73
1. El punto de partida: políticas exteriores innovadoras y cooperación multilateral 73
a) El voluntarismo de los visionarios 74
Venezuela, precursor del Sur-Sur en América del Sur 74
Brasil, una proyección más global pero ambigua 76
Chile, entre selectividad y continuidad 79
b) Lo multilateral como terreno de encuentro 82
2. El vaivén africano 89

a) Brasil, un interés confuso 90
b) Venezuela, eclosión de los lazos con África 97
c) Chile y la irregularidad africana. 100
3. Estrategia puntual con el Medio Oriente. 102
a) Venezuela, precursor gracias al petróleo 104
b) Brasil, un compromiso provocado por el petróleo 107
c) Actividad chilena frágil en el Medio Oriente 112
4. El nuevo orden asiático a partir de los años ochenta 116
a) Chile o la vanguardia asiática 116
b) Brasil, un despertar más tardío en Asia 118
c) Timidez venezolana en Asia 121
d) La aparición duradera de la República Popular de China 121
B. El paréntesis de los años noventa 127
1. Un retroceso cierto pero desigual 129
a) Las consecuencias destructoras de la crisis de la deuda . . . 129
b) División y disminución de la solidaridad multilateral 135
c) La caída de las relaciones comerciales 139
d) Un repliegue diplomático probado 139
2. La reanudación de los contactos en los albores del nuevo milenio 143
a) El restablecimiento de la coordinación multilateral 144
b) La inflexión brasileña 145
c) El despertar venezolano 152
d) La continuidad chilena 153
e) La confirmación asiática 156
f) La implantación china 161
Conclusión del capítulo 166

II. Nuevo milenio, nueva dinámica 171
A. Red política ampliada y estrechada 174
1. Un verdadero ballet diplomático 177
a) El activismo sudamericano pionero. 177
b) El espectacular aumento de las visitas 178
c) Récord de relaciones inéditas 181
d) El peso considerable de los países emergentes 186
e) La reciprocidad del interés 189
f) El papel multiplicador de los reagrupamientos interregionales. 191
2. El enraizamiento institucional de las relaciones políticas intergubernamentales 193

a) Extensión de la red de embajadas 193
b) La proliferación de los acuerdos bilaterales 195
c) La reforma de los ministros a favor del Sur 199
B. Intercambios económicos: una densificación contrastada 202
1. El incremento real de un comercio concentrado 204
a) El aumento acelerado de los intercambios comerciales . . . 206
La reacción histórica frente a la crisis internacional de 2008-2009 210
Los socios comerciales en desarrollo cada vez más numerosos 211
Un estrechamiento imperfecto: la concentración de los socios 213
Algunos intercambios a veces estratégicos: la importancia sectorial del comercio Sur-Sur. 216
b) La institucionalización como factor de impulso 222
2. Flujos financieros aún con potencial 227
a) Debilidad de los flujos financieros Sur-Sur 230
b) Concentración de las inversiones directas extranjeras Sur-Sur. 233
c) Esperanza reavivada en la estela de la crisis 235
C. La diplomacia solidaria en boga 242
1. El incremento del número de proyectos 249
a) La confirmación brasileña 249
b) Emergencia de "nuevos nuevos oferentes" 258
2. La cooperación científica: un factor decisivo de vinculación . . . 266
3. Aparición de nuevos mecanismos de acercamiento solidario 272
a) Los proyectos triangulares Sur-Sur 272
b) La disminución de las deudas africanas decidida por Brasil . . 276
c) La asistencia humanitaria proveniente de Brasil, Chile y Venezuela 277
d) La contribución recibida por Chile y Venezuela 281
D. La diversificación de los lazos materiales: diplomacia cultural y defensa 284
1. La cultura como instrumento de apoyo a las políticas exteriores Sur-Sur 284
2. Una especificidad Sur-Sur: el bilateralismo informal 291
Conclusión del capítulo 298

Conclusión de la primera parte 303

SEGUNDA PARTE
La contestación hace la unión

III. Una unión construida entre voluntades de ayer y oportunidades de hoy 317
A. La reactivación de prácticas tradicionales 318
1. El regreso de la división Norte-Sur 318
a) La persistencia de los viejos bastiones 320
b) La convergencia de votos 322
c) La potencia en plural 325
2. Reivindicaciones permanentes 333
a) La búsqueda de la inclusión vía la participación 334
b) La transparencia, garantía de participación 344
c) La consideración de las asimetrías 349
B. Ventana de oportunidad en un marco preestablecido 352
1. La apuesta multilateral 352
a) La valorización de la ONU 353
b) Servirse del y servir al multilateralismo 356
2. Incitadora reticencia del Norte 363
a) Un contexto propicio a la reactivación de las reivindicaciones del Sur 364
El sesgo securitario estadounidense 367
Imagen degradada 368
Mirada negativa hacia las relaciones Sur-Sur 369
b) Oportunidad aprovechada por el Sur 371
Víctimas que invocan la moralidad 372
La inversión de los papeles: hacia un Sur activo 376
C. Divisiones internas persistentes y acentuadas 383
1. De diferencias estratégicas tradicionales 384
a) La dulce seducción brasileña y chilena 384
b) El militantismo venezolano más radical 387
2. El caso de los países emergentes: las diferencias materiales 393
a) Una nominación contextual 393
b) ¿Primero de los "en desarrollo" o último de los desarrollados? 398
La tentación de cabalgar solo 398
Dos frenos: un potencial individual insuficiente y una demanda de liderazgo en el Sur 402
La resistencia a la tentación 406
Conclusión del capítulo 409

IV. Reapropiación y reinvención de las normas existentes 413
A. Regreso a la fuente: la defensa de la soberanía política. 415
1. La reapropiación de la soberanía westfaliana. 415
2. Usos específicos en el Sur: autonomía y no intervención. . . . 418
a) La complementariedad entre soberanía y autonomía 419
b) La no injerencia como escudo 422
3. El dilema de los derechos humanos. 427
B. Una sugerencia: la resolución de los conflictos mediante la persuasión 431
1. En contra de la fuerza, a favor de la palabra 432
2. El Sur como terreno de experimentación 435
a) Atención diplomática globalizada 435
b) Interés acentuado, pero heterogéneo, por el conflicto árabe-israelí 436
c) Posturas interesadas. 440
3. Posturas potencialmente costosas 445
C. Una innovación: la elección del desarrollo mediante la integración. 448
1. El desarrollo, siempre en el horizonte 449
2. La interiorización de una visión dominante 452
3. El Sur-Sur revelador de la integración en la economía globalizada. 456
a) Un modelo que favorece el alza de los intercambios Sur-Sur. 456
b) El papel del Sur para las economías sudamericanas 458
c) Los intercambios Sur-Sur, factores atenuantes de la crisis económica y financiera. 460
Conclusión del capítulo 465

Conclusión de la segunda parte. 483

TERCERA PARTE

Desafíos para el Sur, autenticidad y arraigamiento

V. Entre retórica tradicional y aplicación desnaturalizada 489
A. Cooperación Sur-Sur y limitaciones. 491
1. Característica desafortunada: el desafío de la concretización 492
a) Un efecto anuncio siempre de actualidad 492

b) La persistencia de obstáculos específicos ante los lazos Sur-Sur 499
La lentitud burocrática 499
Deficiencias prácticas paralizantes 501
La ausencia de infraestructuras interregionales 503
La falta de conocimientos recíprocos 505
2. Una nueva interrogante: aplicación y pérdida de originalidad 506
a) Una concretización que progresa a pesar de todo 507
b) Concretización *vs.* igualdad o dar sin recibir a cambio 509
B. Relaciones Sur-Sur y egoísmo 521
1. El dilema del *spillover* regional 523
a) Iniciativas inclusivas puntuales 524
b) El involucramiento vía terceros 531
c) Efectos centrífugos emergentes 537
2. La lógica de competencia comercial ascendente 540
a) La densificación competitiva con China 541
b) Egoísmos agudos con los proyectos de libre comercio . . . 551
La ardua carrera de mercados 551
Concesiones otorgadas en grado mínimo 553
Conclusión del capítulo 556

VI. El arraigamiento societal como última frontera 559
A. Consenso social en torno a la política exterior en Chile 565
1. La colaboración particularmente estrecha con los empresarios 568
2. Algunos sectores sociales menos solicitados 571
3. La influencia creciente de la comunidad palestina 574
4. Algunas relaciones Sur-Sur ilegales poco perturbadoras 579
B. La durabilidad de la política exterior cuestionada por una sociedad venezolana polarizada 581
1. La oposición recalcitrante a la diplomacia bolivariana 582
2. Gobernantes que exacerban la polarización 585
3. La mano tendida a los afrodescendientes 589
4. Venezuela, tránsito para las relaciones ilegales Sur-Sur 596
C. Brasil: interés societal creciente e impulso gubernamental parcial 598
1. La integración incompleta del sector empresarial 601
2. Débil participación de los actores sociales 610

3. Uso retórico de las comunidades internas y reacciones variadas de éstas 614
4. Presiones externas en contra de las relaciones Sur-Sur no deseadas 623
D. Desafío paradójico: la dependencia de los gobiernos 626
1. Varios jefes de Estado personalmente comprometidos 627
2. El apoyo burocrático limitado 631
3. Una dependencia de doble filo 635
Conclusión del capítulo 640

Conclusión de la tercera parte 645

Conclusión general 647

Agradecimientos 655

Este libro viene acompañado de anexos que detallan los datos acumulados a lo largo de la investigación y que fundamentan los argumentos aquí defendidos. Estos anexos se encuentran disponibles en formato PDF de descarga gratuita en el sitio de internet de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México: <libros.colmex.mx>.

PREFACIO

Resultado de una tesis de doctorado defendida en 2012 en Sciences Po, este libro de la joven profesora francesa Élodie Brun trae al público una importante reflexión acerca de los nuevos caminos abiertos a partir de las relaciones Sur-Sur en búsqueda de un orden internacional más estable y más justo.

Con un método sólido y un análisis creativo, Élodie Brun ofrece una mirada sobre el estrechamiento de las relaciones entre Brasil, Chile y Venezuela con sus socios del llamado Sur global. Este enfoque revela, antes que nada, la disposición de la investigadora para entender perspectivas diferentes, y un arduo trabajo—que no deja de parecerse al oficio de los diplomáticos— para darles sentido común.

El sentido de la acción de los países del Sur durante las últimas décadas ha sido el del acercamiento, ejemplo de ello es América del Sur, que hace tiempo construyó su personalidad política propia con la Unasur y se proyectó hacia otras regiones, con África (Cumbre ASA) y el mundo árabe (Cumbre ASPA).

Entendemos que la prosperidad de Brasil pasa por la prosperidad de sus vecinos. Además, cuando actuamos en concierto con nuestros socios sudamericanos, nuestra voz es aún mayormente escuchada y respetada.

Al contrario de lo que pretenden ciertas doctrinas en circulación desde finales de la Guerra Fría, la unipolaridad no es la fuente más confiable de estabilidad internacional. En realidad los límites de la tesis, según la cual la concentración del poder mundial generaría relaciones eminentemente cooperativas entre los países, quedaron bastante evidentes luego de la invasión a Irak en 2003.

Desde el inicio del gobierno de Lula, la política exterior brasileña se orientó abiertamente en favor del estímulo de los elementos incipientes de multipolaridad (como una imagen del objetivo que guía

los esfuerzos de desconcentración del poder). Creemos que una mejor distribución del poder mundial contribuye al mayor respeto de los principios que rigen la conducta de los Estados. Multipolaridad y multilateralismo se refuerzan mutuamente y crean un mundo más seguro.

La profundización de las relaciones Sur-Sur es parte esencial de esta estrategia de estímulo a la multipolaridad. Independientemente de estar o no de acuerdo con las conclusiones de esta investigación de Élodie Brun, es fundamental reconocerle el mérito de haber formulado cuestiones afiladas a su objetivo de estudio, como: ¿qué tan sustentable es este énfasis de las naciones sudamericanas en las relaciones Sur-Sur?

Como se sabe, nuestros países estaban más acostumbrados a cooperar con el Norte en búsqueda de soluciones para sus desafíos. Esto es comprensible, hasta cierto punto, si se tienen en cuenta las ventajas tecnológicas y económicas del centro y las necesidades de desarrollo de la periferia.

Por otro lado, es cada vez más comprensible que los proyectos en áreas tan diversas como la ciencia, la agricultura y la defensa solamente pueden alcanzar la escala adecuada mediante la cooperación entre países de similar nivel de desarrollo. Otra dimensión de la cooperación Sur-Sur es el ejercicio de la solidaridad con los países menos desarrollados. El Foro IBAS, conformado por India, Brasil y Sudáfrica, es un ejemplo que combina la colaboración de tres grandes democracias emergentes, entre ellas y con terceros países como en el caso de la cooperación de IBAS con Haití, Palestina y Guinea Bissau. Como quedó claro luego de la elección de una ola de gobernantes progresistas en América del Sur desde la década pasada, hay un deseo popular de que nuestros países tengan actitudes solidarias en el plano global y ejerciten su vocación de universalismo.

Estos son algunos de los factores que han sustentado y, quiero creer, habrán de profundizar, la "densidad dinámica" de la cooperación Sur-Sur y su impacto en el ordenamiento global.

A Durkheim, de quien Élodie Brun toma prestado este concepto, le gustaba hablar también de "anomia". Sin un sentimiento de dependencia mutua entre sus unidades, los sistemas pueden desorganizarse y aun desagregarse. Los riesgos de este tipo de error quedaron

muy claros a lo largo de la última década, desde la inestabilidad en el Medio Oriente hasta las turbulencias del mercado financiero global y la persistencia de índices todavía inaceptables de subdesarrollo.

Es tiempo de redoblar la apuesta en la densidad dinámica.

CELSO AMORIM
Brasilia, 14 de mayo de 2014

INTRODUCCIÓN

"El Sur también existe"[1]

Todo empezó con una imagen durante un noticiero en cadena nacional de la Televisión Española (TVE): el presidente venezolano Hugo Chávez da un apretón de manos al emir de Catar, Hamad bin Jalifa Al Thani. Se trataba de un encuentro durante la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA) realizada en Brasilia en mayo de 2005. Nuestra primera impresión fue de sorpresa y nuestro primer sentimiento, de exotismo. La sorpresa se refiere a nuestra incapacidad para contextualizar esta reunión, y el exotismo ilustra nuestra falta de costumbre de presenciar lazos entre países en desarrollo, a pesar de seguir una carrera universitaria que aspiraba a formar especialistas en relaciones internacionales. Habíamos aprendido, desde luego, algunos fundamentos, particularmente la importancia de la Conferencia de Bandung de 1955, que simboliza la independencia de los antiguos territorios colonizados de África y de Asia y el inicio de una lucha por la descolonización. Esta lucha continuó en el marco más amplio del Movimiento de los Países No Alineados iniciado en Belgrado en 1961 con la participación de nuevos actores de Europa Central y de América Latina. Estos conocimientos históricos no permitieron comprender lo que pareció ocurrir ante nuestros ojos cincuenta años más tarde: ¿La Cumbre ASPA no es sino un resabio de la historia?, o bien ¿Observamos una nueva dinámica que surge entre los países en desarrollo?

El deseo de entender mejor la evolución actual de la escena mundial, nos condujo a analizar en un primer momento las interacciones entre América del Sur y el Medio Oriente. Al término de este trabajo

[1] Título de un poema de Mario Benedetti, escritor uruguayo.

se confirmó nuestra hipótesis sobre la reactivación y la profunda intensificación de los lazos interregionales. Además nos convenció de que el fenómeno superaba este caso y englobaba el conjunto de las relaciones Sur-Sur.

Por consiguiente, optamos por continuar analizando el acercamiento entre los países en desarrollo durante los últimos diez años, a partir de tres ejemplos sudamericanos: Brasil, Chile y Venezuela. La rápida evolución, a veces fulgurante, de estas conexiones justificó nuestra elección. La consolidación de China como principal socio de varias economías de la región latinoamericana, la proposición turco-brasileña para que las negociaciones del expediente nuclear iranio avanzaran, o incluso la visita de un presidente chileno al Medio Oriente en 2011, ilustran un movimiento del que nosotros mismos no habíamos considerado su amplitud en un primer momento. Vale la pena recordar que al inicio de nuestra investigación las relaciones Sur-Sur eran aún percibidas con escepticismo en la mayor parte de los centros de investigación en relaciones internacionales del mundo desarrollado.[2]

Nuestra pregunta inicial se resume en un breve enunciado: ¿Qué sucede entre las regiones en desarrollo desde el inicio de los años 2000?, que a su vez se divide en dos interrogantes principales, a la vez teóricas y epistemológicas: ¿Qué significa la reactivación Sur-Sur para el sistema internacional? ¿Qué revela el progreso de estos contactos sobre la visión dominante construida por los principales centros de difusión del saber en este ámbito? A partir de estas preguntas elaboramos la base del análisis, a saber, el argumento principal, así como tres hipótesis que lo complementan.

[2] Al inicio de los años 2000, varias publicaciones pusieron en duda la reactivación de las relaciones Sur-Sur (solamente abordadas en el caso asiático); sin embargo existe una excepción: la contribución de Heraldo Muñoz intitulada "Good-Bye U.S.A.?", en la obra de Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Londres, Lynne Rienner Publishers. Véase también Peter H. Smith, Kotaro Horishaba y Shoji Nishijima (eds.), *East Asia and Latin America: The Unlikely Alliance*, Lanham, Md., Rowman and Littlefield Publishers, 2003.

Otras investigaciones incluyen la diversificación de las relaciones latinoamericanas mediante la integración regional y el acercamiento con Europa, pero no con el mundo en desarrollo: Alain Rouquié, *América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1989.

Problemática e hipótesis del cambio inducido por las relaciones Sur-Sur

El hilo conductor de este estudio puede traducirse en la siguiente problemática: ¿la efervescencia de los lazos que varios gobiernos de América del Sur intentan reactivar o crear con otros países en desarrollo anuncia una nueva configuración de las relaciones internacionales?

Nosotros afirmamos que el progreso de las relaciones Sur-Sur, a partir de los casos brasileño, chileno y venezolano, representa un cambio en la escena mundial. Se da a la vez en el perfil de los lazos interestatales, descentralizándolos, y en el funcionamiento del sistema internacional. Calificamos este cambio como incremental, que se produce mediante impulsos, reformista y con un gran alcance transformador.

La primera hipótesis postula el carácter incremental del cambio provocado por las conexiones establecidas entre los tres países en estudio y el mundo en desarrollo. El aporte de las relaciones Sur-Sur se inscribe en el largo plazo y no en un contexto inmediato, tal y como es posible constatarlo a partir de la reactivación actual. El primer impulso, iniciado con la Conferencia de Bandung y que se prolongó hasta la crisis de la deuda en los años ochenta, desempeña un papel en la reactivación acrecentada de los contactos durante la última década. Vincular estos dos periodos de intensificación Sur-Sur permite entender las especificidades de cada uno, así como también los elementos de continuidad y sus significados para el sistema internacional.

La lentitud del proceso abordado en el presente trabajo no implica que su evolución sea continua, al contrario, el acercamiento de Brasil, Chile y Venezuela con sus contrapartes de África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente, se ha producido hasta el momento por medio de impulsos, con periodos de intensificación y de retroceso más o menos cortos en función de las circunstancias propias de cada configuración interregional. Por tal razón, se dará una atención particular a la durabilidad de la reactivación, con el fin de valorar su alcance sobre las transformaciones de la escena mundial.

Una segunda hipótesis centra su interés en la esencia del cambio provocado por las relaciones Sur-Sur a escala global, a partir de los tres casos estudiados. En *War and Change in World Politics,* Robert Gil-

pin afirma —y en este punto estamos de acuerdo con él— que no podría haber una ley del cambio y que cada coyuntura es única. Conforme este postulado, resulta ilusorio tratar de saber si el cambio va a producirse; por el contrario, es posible detectar incluso cómo se producirá. Los sociólogos observan, por ejemplo, el ritmo, los factores, las condiciones y los agentes que favorecen o no el cambio, lo que nos recuerda la multiplicidad de variables que intervienen en todo proceso social.[3] Robert Gilpin propone entonces una alternativa: el cambio incremental mediante la negociación, que apunta a ajustes menores en el seno del sistema internacional, o el cambio revolucionario mediante la guerra hegemónica, que resulta en una nueva gobernanza del sistema.[4]

Según nuestra hipótesis, la reforma describe mejor la evolución inducida por los lazos Sur-Sur que la revolución. Las diplomacias escogidas presentan estrategias y métodos muy diferentes, pero sostenemos que ninguna aspira a salir del sistema internacional existente para crear uno alternativo. Además, aun si las relaciones Sur-Sur sirvieran de trampolín a aspiraciones anti *statu quo,* a veces enunciadas con una retórica de confrontación, también es cierto que se despliegan complementariamente con los socios tradicionales de los tres Estados y no remplazándolos. Los lazos Sur-Sur forman parte de una lógica de inserción en el sistema internacional.

Una subhipótesis surge de este postulado a propósito del rol de la economía en las relaciones internacionales. Constatamos que este factor resulta crucial en la evolución de las relaciones Sur-Sur impulsadas por los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos. El papel de esta variable fue particularmente subrayado en los trabajos de Susan Strange que han participado en la creación de un nuevo ámbito de investigación: la Economía Política Internacional.[5] La autora

[3] Jean-Pierre Durand y Robert Weil, *Sociologie contemporaine*, París, Vigot, 3a. ed., 2006, pp. 392-402.

[4] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 47.

[5] Algunos autores subrayan su influencia, como Klaus Knorr en "Economics and International Relations: A Problem in Teaching", *Political Science Quarterly*, vol. 62, núm. 4, diciembre de 1947, pp. 552-568.

Para una presentación de esta perspectiva, véase Dario Battistella, "L'économie

sostiene la pertinencia de asociar análisis políticos y análisis económicos en la observación de la inserción internacional de los Estados; estudia principalmente la emergencia de las empresas multinacionales como nuevos actores transnacionales.[6] La variable económica confirma su pertinencia en el acercamiento entre los tres ejemplos sobre los que trabajamos y el mundo en desarrollo. Por una parte, la durabilidad de las relaciones Sur-Sur, pasa por su diversificación a partir de las iniciativas diplomáticas, de ahí el papel de la expansión de los intercambios, comerciales y financieros, que incluye entidades no gubernamentales. Por otra parte, la buena salud de la economía nacional asegura mejores recursos para las autoridades políticas y, en consecuencia, mayores capacidades de acción en lo internacional. Esta observación vale especialmente para los lazos Sur-Sur, puesto que ellos no dependen sino de sus propias voluntades. El crecimiento económico debe estar vinculado también con el modelo nacional de desarrollo que los dirigentes intentan sostener mediante su política exterior. La importancia de la economía no significa, en nuestra opinión, que constituya el único factor que determina el impulso de los contactos entre los países del Sur. A lo largo de nuestro estudio insistiremos sobre el papel detonador de la voluntad política; esta característica nos parece incluso particularmente destacada en las diplomacias Sur-Sur. Las múltiples interacciones entre variables económicas y tomas de decisiones políticas en lo que respecta a nuestro tema reflejan una tendencia creciente de las relaciones internacionales y traducen asimismo el fenómeno de inserción de Brasil, Chile y Venezuela en el sistema existente.

A diferencia de los esquemas propuestos por Robert Gilpin, nuestra última hipótesis afirma que las relaciones Sur-Sur suponen un cambio incremental *y* de gran alcance transformador del sistema internacional, aunque no traiga aparejado, por el momento, el uso de la fuerza.[7] Nosotros asociamos el carácter lento del proceso y la im-

---

politique internationale", en *Théories des relations internationales*, París, Sciences Po Les Presses, 4a. ed., 2012, pp. 483-521.

[6] Susan Strange, "States, Firms and Diplomacy", *International Affairs*, vol. 68, Issue 1, enero de 1992, pp. 1-15.

[7] El autor presenta dos configuraciones: el cambio incremental mediante la negociación o las transformaciones revolucionarias por medio de la guerra. Cf. supra, p. 26.

portancia de las modificaciones que provoca; esta proposición se inscribe, en este sentido, en el conjunto de investigaciones recientes sobre las evoluciones de instituciones nacionales que han determinado un tipo de cambio que se produce a largo plazo. Así, Bruno Palier y Giuliano Bonoli se refieren a un proceso de *path shifting* o "cambio progresivo" a propósito de las políticas sociales de los Estados providenciales. Se trata de "introducir una novedad inicialmente muy limitada, que no va a ser percibida en principio como un cuestionamiento del sistema existente, y posteriormente, al actuar de manera incremental, desarrollando poco a poco esta nueva variable, producirá cambios más profundos".[8] El *path shifting* remite a un tipo de cambio cuyas premisas del presente, aun del pasado reciente, harán sentir sus efectos en el largo plazo. Este postulado se revela incompatible con la dependencia del camino, o *path dependence*, que hace hincapié en los efectos de la continuidad institucional. Según este paradigma, las decisiones tomadas en un momento dado orientan la evolución del organismo en cuestión en cierta dirección y restringen las posibilidades de transformación posterior. Mientras que el *path dependence* hace más difícil el advenimiento del cambio, el *path shifting,* por el contrario, lo autoriza. En una perspectiva similar, Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen sugieren un cambio "gradual transformador", es decir, una evolución sin ruptura para estudiar las adaptaciones institucionales en los países desarrollados.[9] De acuerdo con estos puntos de vista, la estabilidad aparente no impide que ocurran transformaciones, incluso profundas. Nosotros defendemos la idea de que la herencia Sur-Sur, aun la tímida reactivación de los años noventa, hacen posible una evolución progresiva del sistema internacional.

Barry Buzan también sugiere actualizar el pensamiento del autor: Barry Buzan, "Brilliant but Now Wrong: A Sociological and Historical Sociological Assessment of Gilpin's War and Change in World Politics", en John Ikenberry (ed.), *Power, Order, and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

[8] Bruno Palier y Giuliano Bonoli, "Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale", *Revue française de science politique*, vol. 49, núm. 3, 1999, p. 418.

[9] Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies", en *Beyond Continuity*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 2.

La incorporación de los Estados en desarrollo en las relaciones internacionales, tal y como se definen después de la Segunda Guerra Mundial, provoca un proceso de reformas en el seno del marco existente que trastoca la repartición y el ejercicio del poder a escala global. Además, la fisionomía de este conjunto se modifica con la intensificación de las interacciones Sur-Sur, lo que no deja de tener consecuencias en la capacidad de realización de las aspiraciones de los actores que las favorecen. De manera general, la expansión de las relaciones entre los países en desarrollo completa y complejiza las relaciones internacionales.

El cambio que nace de los lazos Sur-Sur no reside forzosamente ahí donde se esperaba; existe un prejuicio según el cual las diplomacias Sur-Sur expresan una actitud internacional resueltamente contestataria. Tal asociación permite entender por qué varios gobiernos no utilizan la expresión "Sur-Sur" para definir sus iniciativas con sus contrapartes. Es principalmente el caso de Chile, que desea acercarse a los países en desarrollo sin que esto se entienda como un signo de protesta radical.[10] En Brasil, los funcionarios insisten más bien en la diferencia entre el periodo del tercermundismo, cuyo fracaso se explica por algunas posiciones intransigentes y por la reactivación actual. El ministro de Relaciones Exteriores de 2003 a 2010, Celso Amorim, declaró: "Estoy de acuerdo en decir que las épocas son diferentes. El G-20, por ejemplo, que apareció en Cancún […] no tenía nada de ideológico. Se trata de facilitar el acceso a los mercados [agrícolas] de los países desarrollados. Una vez, alguien me preguntó si era una cuestión Norte-Sur, le dije que no".[11] En el marco de este

[10] Así, a la pregunta: "¿Existe una conciencia Sur-Sur en la política chilena respecto a la zona Asia-Pacífico?", un diplomático a cargo de las cuestiones económicas nos responde que las relaciones Sur-Sur no son eficaces, que remiten a una voluntad de hacer cosas pero que pocas de ellas se concretan; luego retoma una imagen difusa del fracaso de los años ochenta. Otro funcionario, del ramo político, responde negativamente, subrayando que su gobierno no busca la antinomia con Estados Unidos y con Europa, dando a entender con ello que las relaciones Sur-Sur así lo suponen. Entrevistas con dos diplomáticos chilenos realizadas en Santiago de Chile en julio-agosto de 2008.

[11] "Brasil abriga la esperanza de acoger al Perú en el G-20", *La República*, 15 de febrero de 2004.

estudio, es conveniente dejar atrás esta concepción del pasado con el fin de comprender el conjunto de las relaciones Sur-Sur. Además, nuestras hipótesis sobre el cambio incremental y reformista instan a matizar la radicalidad asociada al acercamiento entre Brasil, Chile, Venezuela y el mundo en desarrollo. Las evoluciones que están en marcha desde los años cincuenta son, sin embargo, importantes y provocan trastornos igualmente transformadores para el sistema internacional.

Por lo tanto, es importante tomar distancia ante la connotación política, a veces asociada a la expresión Sur-Sur, que si bien funciona para ciertas políticas exteriores, no debería aplicarse al conjunto de los lazos entre los Estados del Sur. La construcción de nuestro objeto de investigación requiere, por consiguiente, un trabajo preciso de definición.

La construcción del objeto: definiciones y selección de los estudios de casos

Países en desarrollo/países desarrollados, Norte/Sur: ¿cuáles son los criterios de pertenencia?

Proponemos estudiar las relaciones de Brasil, Chile y Venezuela con sus contrapartes en desarrollo. Pero, ¿qué significa exactamente "países en desarrollo", Estados del Sur o, término caído en desuso, "Tercer Mundo"?[12] Estos actores comparten tres características principales: una experiencia de dominación política, criterios socioeconómicos distantes de los Estados llamados "desarrollados", y una percepción de ellos mismos como países en desarrollo.

[12] La expresión Tercer Mundo fue creada por Alfred Sauvy en 1952 para referirse a la situación internacional de una mayoría de nuevos Estados independientes atrapados en las tenazas de la Guerra Fría. La denominación "Sur" se difundió a partir del Informe Brandt de la ONU, publicado en 1980, elaborado por la Comisión Independiente sobre los Problemas Internacionales del Desarrollo, también llamada Diálogo Norte-Sur. Gladys Lechini, "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad?", *Relaciones Internacionales*, núm. 12, octubre de 2009, p. 65.

Durante la elaboración de esta definición tuvimos cuidado de evitar dos trampas que habrían desvirtuado el análisis. Un primer escollo consistiría en querer delimitar de manera definitiva este conjunto, dado que ninguna de las tres características es inmutable. Australia y Nueva Zelanda pertenecieron al mundo en desarrollo, lo que no es el caso hoy en día en razón de la evolución de sus indicadores económicos y sociales, así como de la manera en que ellos mismos se designan. Un segundo error sería tratar de buscar esencias en un bloque. Homogeneizar el Sur equivale a deformarlo y a quitarle parte de aquello que lo define. Desde su nacimiento como "grupo", los Estados del Tercer Mundo constituyen una unión plural, con culturas, historias y aspiraciones diferentes. Por otra parte, su acercamiento a partir de la Conferencia de Bandung en 1955 apuntó a preservar esta diversidad en contra de la homogeneización deseada por las potencias dominantes en torno a la lógica Este-Oeste. Referirse a un Sur diverso constituye en realidad, desde nuestro punto de vista, un pleonasmo.

La pluralidad de los países en desarrollo no impide asociarlos a partir de características similares. Uno de los personajes clave del tercermundismo, Julius Nyerere, presidente de Tanzania, insiste en precisar: "Nuestra diversidad existe, pero en el marco de nuestra experiencia común y primordial".[13]

En primer lugar, estos Estados padecieron y siguen padeciendo una forma de dominación política por parte de otros países. Históricamente esta coerción se ha presentado en forma de colonialismo, protectorado o tratados desiguales. Una vez lograda la independencia, la desigualdad política se expresa mediante un sistema internacional que se percibe asimétrico. El funcionamiento de los lazos interestatales instrumentado al final de la Segunda Guerra Mundial fue concebido y aplicado entre las potencias victoriosas según sus intereses, pero también de la composición de la escena mundial. En aquel momento, en efecto, los imperios coloniales tuvieron dificultades premonitorias, pero seguían existiendo, y las reglas implementadas están destinadas a la regulación de las interacciones entre un

[13] Julius Nyerere, "Unity for a New Order", en Khadija Haq (ed.), *Dialogue for a New Order*, Nueva York, Pergamon Press, 1980, p. 5.

número restringido de actores. Los países en desarrollo, principalmente latinoamericanos, presentes durante la creación de las organizaciones internacionales, se quejaban desde entonces de su exclusión en la toma de decisiones y de la continuidad de las lógicas de dominación en el comportamiento de las antiguas metrópolis y de los nuevos participantes, más poderosos.[14] Estas diferencias se hicieron mayores en el momento en que las instituciones tuvieron que integrar las múltiples entidades surgidas tras la descolonización. La estructura asimétrica de las relaciones internacionales significa, por lo tanto, para el mundo en desarrollo, la atribución de un mayor margen de maniobra dado a los países del Norte en la regulación de las relaciones mundiales.

En segundo lugar, los indicadores socioeconómicos del Sur muestran menores niveles de bienestar de sus poblaciones que los del Norte. Por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante o el Índice de Desarrollo Humano (IDH) son menos elevados y las desigualdades más grandes;[15] de esta constatación proviene la denominación "países en desarrollo", en contraste con los "países desarrollados", en el ámbito de la economía y el desarrollo humano. El principal defecto de estas expresiones reside en su resabio evolucionista. En nuestra opinión, tales características no remiten para nada a una escala del progreso con sociedades en retraso que no tendrían sino que seguir el modelo propuesto por aquellas que "han triunfado". Esta distinción refleja diferencias entre los niveles de vida, pero no debe sugerir un modelo a seguir.

Por último, es un país en desarrollo aquel cuyos representantes lo consideran así y emplean esta posición al servicio de su estrategia

[14] Mélanie Albaret, *Puissances moyennes dans le jeu international*, París, Sciences Po Les Presses, 2014, pp. 39-64; Ian Taylor, "The Global South", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 279-280; Bertrand Badie, *Le temps des humiliés*, París, Odile Jacob, 2014.

[15] Cf. vol. 2, anexo 1, p. 144. NB: los anexos se encuentran disponibles en el volumen 2 en el sitio de internet de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México: <libros.colmex.mx> en formato PDF de descarga gratuita.

Los indicadores evolucionan de manera permanente. Sergio Tezanos Vázquez y Andy Sumner, "Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries", *The Journal of Development Studies*, vol. 49, Issue 12, 2013.

internacional. Además de las dos características mencionadas anteriormente, el hecho de afirmar y de asumir ser del Sur vuelve dinámica la denominación y, sobre todo, recuerda que su uso no es sistemático. En efecto, no todos los Estados emplean este estatus. La auto-designación constituye un elemento esencial del Sur ya que este posicionamiento refleja objetivos diplomáticos específicos que intentaremos destacar a lo largo de este trabajo. Tal elección se vuelve entonces una dimensión que estructura las políticas exteriores aquí consideradas.

Definir la pertenencia al Sur a partir de dos condicionantes y una elección política lleva a considerar la noción de "país en desarrollo" más como una etiqueta que como una identidad. Este último término nos parece demasiado rígido para caracterizar la presencia y la acción internacionales de estos actores. En efecto, la identidad supone compartir referencias culturales, lo que no sucede entre los Estados del Sur. Sus distancias en este punto se expresan de diversas maneras: el régimen político, la religión o la trayectoria histórica. La experiencia compartida de la dominación exterior no implica forzosamente obtener los mismos avances una vez lograda la independencia. Veremos a lo largo de nuestro estudio que la falta de conocimiento sobre estos aspectos culturales frena en ocasiones la intensificación de los lazos Sur-Sur.[16] Al contrario, la noción de etiqueta remite a lo que caracteriza y posiciona un objeto.[17] Al optar por la auto-designación de país en desarrollo, los representantes buscan situarse en la escena mundial. La etiqueta permite además considerar posibles ingresos o salidas del grupo en cuestión; supone mayor fluidez que la noción de identidad. Sin embargo, no disminuye la importancia del sentimiento de pertenencia ni la imposición de la calificación escogida (aquí Estado del Sur), en el comportamiento de los gobiernos.

Quisiéramos agregar que los actores estatales no se otorgan una sola etiqueta en el ámbito internacional. Por ejemplo, Venezuela se define alternativamente como un Estado latinoamericano, andino,

[16] Cf. capítulo V-A-1-b, pp. 505-506.

[17] Sobre la apropiación de las etiquetas llevada a cabo por los actores, véase Erving Goffman, en *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Nueva York, Doubleday, 1990 [1961].

caribeño, amazónico, occidental, en desarrollo, petrolero y democrático.[18] Brasil, por su parte, es a la vez un gran país periférico,[19] latinoamericano, lusófono y, según varios autores, occidental.[20] De manera general, los Estados de América Latina y del Caribe son considerados, y sus representantes los sitúan por algunos rasgos, más cerca de la cultura occidental que de las de otras regiones en desarrollo.[21] Las etiquetas pueden ser, entonces, complementarias entre sí o contradictorias, de ahí el permanente cuestionamiento en el seno de las tres diplomacias estudiadas para saber cómo conciliar una proximidad cultural, incluso de valores, con Occidente, y la pertenencia al mundo en desarrollo. Sus representantes pueden optar por acercarse a una de ellas en función de sus aspiraciones internacionales.

Otro debate acompaña nuestro trabajo de investigación, a propósito del cual tuvimos que tomar una posición: ¿es China todavía un país en desarrollo? Este Estado comparte una historia de dominación política basada en la experiencia de los tratados desiguales y los dirigentes chinos siguen posicionándose en el Sur. La controversia se refiere más bien a los datos económicos: en 2010, el PIB chino alcanzó el segundo lugar mundial, sólo después de Estados Unidos, y su situación económica (tasa de crecimiento de alrededor de 10%) acumulada llegó a una cifra record en el mundo de reservas en divisas, lo que lleva a preguntarse sobre la pertinencia de considerar a este país como un actor del Sur. No obstante, en vista de otros indicadores que intentan medir el bienestar de la población, su "estado de

[18] Carlos A. Romero, "Dos etapas en la política exterior de Venezuela", *Politeia*, vol. 26, núm. 30, enero de 2003, pp. 169-182; Yetzy U. Villarroel P., "La política exterior de Venezuela: continuidad y discontinuidad con el pasado", *Cuestiones Políticas*, vol. 24, núm. 41, diciembre de 2008.

[19] Samuel Pinheiro Guimarães, "Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e India", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, núm. 1, 1998, pp. 109-132.

[20] Andrea Quirino Steiner, Marcelo de Almeida Medeiros y Rafael Mesquita de Souza Lima, "From Tegucigalpa to Teheran: Brazil's Diplomacy as an Emerging Western Country", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 57, núm. 1, 2014, pp. 40-58.

[21] Alain Rouquié, *op. cit.*, pp. 22-23; Ronaldo Munck, "International Context", en *Contemporary Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 192; Georges Couffignal, *La Nouvelle Amérique latine : laboratoire politique de l'Occident*, París, Presses de Sciences Po, 2013.

desarrollo" está todavía lejos de poder ser comparado con el de un país rico: en 2010 China se situó en el lugar 97 del PIB por habitante y en el lugar 89 del Índice de Desarrollo Humano (IDH).[22] Aun cuando estemos conscientes de la distancia que separa a la potencia macroeconómica china del resto de sus contrapartes del Sur, estimamos que China sigue perteneciendo a los países en desarrollo en función de las características que hemos propuesto.

De acuerdo a estos tres criterios, destacamos cinco regiones en desarrollo: África, América Latina y el Caribe, Asia, el Medio Oriente y las islas del Pacífico. No todos los Estados asiáticos pertenecen al Sur; por ejemplo, Japón; por ello usaremos "Asia en desarrollo" para designar a este espacio. La distribución propuesta genera además divisiones extrañas; así, el mundo árabe se encuentra escindido; por ello, cuando citemos a este conjunto lo indicaremos explícitamente. Hemos optado por no abordar las relaciones regionales dadas las especificidades de la vecindad; de igual modo, hemos excluido a las islas del Pacífico por falta de datos, en comparación con los que hemos recopilado para las otras tres regiones finalmente seleccionadas: África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente.[23] Las antiguas repúblicas socialistas no fueron tampoco integradas, ya sea porque no participaron en el primer impulso de la época tercermundista o bien porque son consideradas como "economías en transición" y no como Estados del Sur.

A partir de esta definición de "países en desarrollo", hemos determinado los casos que apuntalarán nuestra reflexión.

La determinación de los casos de estudio: entre dinamismo reciente y diversidad

Nuestro primer trabajo de investigación se centró en una relación interregional: América del Sur-Medio Oriente, a partir de cuatro ejemplos, Brasil, Egipto, Irán y Venezuela. Seguir con esta óptica no nos pareció apropiado para nuestra reflexión futura, que desea inte-

[22] Para el detalle de las cifras, cf. vol. 2, anexo 1, p. 144.

[23] La lista de los países incluidos está disponible en el volumen 2, anexo 2, pp. 145-146.

grar otras experiencias Sur-Sur. Esta constatación resulta de una doble observación: el abanico de las configuraciones por recorrer habría sido demasiado amplio y las barreras lingüísticas habrían limitado nuestro acceso a fuentes primarias. Decidimos entonces concentrarnos en ciertos Estados de una sola región y analizar sus estrategias hacia otros países en desarrollo; así, dado el activismo de varios de sus gobiernos, optamos por concentrarnos en América del Sur.

Tres criterios dieron fundamento a nuestra selección de casos: el dinamismo manifiesto a favor de los lazos Sur-Sur, el número de iniciativas tomadas en el curso de la reactivación durante el último decenio y la diversidad de las estrategias adoptadas. Este último punto nos permite precisar por qué decidimos realzar varios estilos de política exterior. Un análisis de las transformaciones del sistema internacional provocadas por el acercamiento Sur-Sur es más sólido si se demuestra que actores con perspectivas diferentes se inscriben en el mismo proceso. Además, esta pluralidad recuerda que la revitalización de las relaciones entre los Estados en desarrollo no se efectúa según un único esquema. La comparación nos sirve de instrumento para ilustrar la diversidad de las estrategias posibles dentro de un movimiento de conjunto;[24] la multiplicidad de los objetivos constitutivos de las diversas diplomacias Sur-Sur no debe impedir la valoración del alcance reformista supuesto por la intensificación de los contactos dentro del mundo en desarrollo.

En primer lugar, destacamos a Brasil y a Venezuela por el activismo de sus dirigentes para acercarse al Sur en el periodo que nos interesa. Brasil se impuso por su historia y su morfología: quinto país del mundo en superficie y población, y la séptima economía mundial en 2010, con un Producto Interno Bruto (PIB) de 2 000 millones de dólares estadounidenses,[25] lo que lo situó de manera unánime en un nuevo grupo de actores emergentes.[26] Durante las presidencias de

[24] Cf. infra acerca del marco teórico del tema, pp. 39 y ss.

[25] Con "dólares" nos referimos a la moneda estadounidense, si no se precisa a lo largo del texto

[26] A finales de 2011, Brasil se había convertido ya en la sexta economía mundial. Los datos citados en esta parte son tomados del Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/indicator> (26 de noviembre de 2014). Para una presentación comparativa de éstos, cf. vol. 2, anexos 1 y 32, pp. 144 y 424-425.

Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) Brasil aumentó también de manera importante su visibilidad internacional gracias a una diplomacia dinámica, en particular respecto al mundo en desarrollo.

Venezuela fue seleccionada por tres razones principales, en consonancia con nuestros criterios. Primero, su presidente Hugo Chávez, en el poder de 1999 a 2013, propulsó a este país a la escena mundial mediante un proyecto de reformas y una retórica crítica de tonos radicales. En política interna, el dirigente condujo un programa de transformación social llamado la Revolución Bolivariana, con el que pretendió traspasar los ejes directivos de la inserción internacional de Venezuela, principalmente por medio del reforzamiento de sus lazos con los países del Sur. La segunda razón tiene que ver con el condicionamiento de la economía venezolana por la explotación petrolera desde el inicio del siglo XX. Esta especificidad sigue marcando la política exterior de este país, tanto en sus objetivos como en sus capacidades.[27] Por último, el gobierno bolivariano adoptó una diplomacia muy activa a pesar de que no pertenecía al grupo de los países emergentes —lugar 32 en superficie, 43 en población y 24 en PIB a escala mundial—.[28] Esta elección nos permite ampliar el abanico de las relaciones Sur-Sur que no podrían resumirse a la acción de algunos "grandes" actores.

La asociación entre el activismo diplomático y el periodo reciente elegido para nuestro trabajo explica por qué Cuba no fue incluida en nuestra investigación, aunque se trate del Estado latinoamericano con el mayor enraizamiento histórico en el Sur.[29] Asimismo Argentina, que poseía la tercera red de embajadas y consulados en África al inicio

[27] La primera prospección de petróleo tuvo lugar en 1911, seguida por el inicio de la producción dos años después y por las primeras exportaciones en 1917. Delia Picón, *Historia de la diplomacia venezolana, 1811-1985*, Caracas, UCAB, 1999, p. 239.

[28] En 2010 su PIB alcanzó casi 388 miles de millones de dólares. Cf. vol. 2, anexo 1, p. 144.

[29] Yinghong Cheng, "Sino-Cuban Relations during the Early Years of the Castro Regime, 1959-1966", *Journal of Cold War Studies*, vol. 9, Issue 3, verano de 2007, pp. 78-114; Alexis Anagnan, *L'événement tricontinental : genèse, réalités et enjeux d'une Conférence tiers-mondiste*, tesis de "maîtrise", Historia, París, La Sorbonne, París-I, 2006; Jihan El Tahri, "Cuba : une odysée africaine", Documental, ARTE Francia, 2006, 60 minutos.

de la reactivación, pero que fue debilitada y frenada por la crisis económica y política que estalló en 2001, tampoco fue considerada.

Queríamos agregar el ejemplo de un país con puerta marítima en el Pacífico, para evaluar el impacto de la geografía en la elección de los actores en desarrollo. México fue excluido porque su dependencia económica de Estados Unidos le dificulta por el momento dinamizar las relaciones Sur-Sur.[30] Además, el hecho de abandonar el G-77, grupo que reúne a más de 130 países en desarrollo alrededor de cuestiones económicas, luego de su ingreso a la Organización de Desarrollo y Cooperación Económicas (OCDE) en 1994, lo alejó aún más del Sur.

Chile y Perú llamaron más nuestra atención, ambos caracterizados por llevar a cabo múltiples acciones en dirección de Asia durante estos últimos años y más recientemente del Medio Oriente. Finalmente escogimos al primero por una historia de mayor densidad con Asia-Pacífico, así como por la particularidad de su inserción internacional. Con cierta continuidad desde la época de la dictadura, la política exterior chilena define explícitamente como una de sus prioridades la promoción y el enraizamiento del modelo económico nacional, fundado en la apertura de los intercambios. Altamente dependiente de las exportaciones de cobre, la economía chilena busca diversificarse, principalmente en el ámbito agroalimentario. Simultáneamente, los representantes de la coalición de los partidos de izquierda en el poder desde la transición democrática, llamada Concertación, cuidan su imagen internacional exponiendo los éxitos macroeconómicos nacionales, pero también el respeto del derecho internacional con el fin de desmarcarse de los años de aislamiento del régimen militar. Al contrario de sus homólogos brasileños y venezolanos, numerosos representantes chilenos tienden a rechazar el empleo del término Sur-Sur,[31] lo que no les impide acercarse a varios países en desarrollo. La estrategia chilena alimenta por consiguiente la diversidad de nuestros ámbitos. Chile tuvo además una alternancia política histórica en 2010 con la llegada al poder del primer presiden-

[30] Según la base de datos UN Comtrade, en 2010, 80.3% de las exportaciones y 48.2% de las importaciones de México se efectúan con Estados Unidos.

[31] Cf. supra, p. 29.

te de derecha desde el final de la dictadura veinte años antes. La elección de Sebastián Piñera sirve entonces como prueba a la durabilidad de la inserción internacional elegida por los gobiernos de la Concertación.

Brasil, Chile y Venezuela constituyen, pues, nuestros tres casos de estudio. A veces hacemos referencia a los equipos gubernamentales mencionando directamente el nombre del país de manera genérica para evitar las repeticiones. Cuando otros actores son evocados, su estatuto es sistemáticamente precisado. Gracias a la definición de los términos del tema, podemos en lo sucesivo ocuparnos de enmarcarlo teóricamente.

La construcción del marco teórico del tema: la transdisciplinariedad al servicio de las relaciones Sur-Sur

Definir el marco teórico representó una de las partes más complejas de este libro. Nos proponemos examinar los lazos entre tres países de América del Sur y el mundo en desarrollo; por lo tanto nuestra atención se dirige ante todo a los flujos, sus efectos y los aspectos cruciales para el sistema internacional, y no al funcionamiento ni a las motivaciones de estas diplomacias. Ubicamos este trabajo en el ámbito de las relaciones internacionales, que se interesa en los intercambios y no en la política exterior, en razón principalmente de su enfoque decisorio concentrado en los actores.[32] Nuestro primer ob-

[32] Samy Cohen presenta así los estudios en este ámbito: "A diferencia de muchos especialistas de la política exterior que analizan los objetivos, las estrategias y las intenciones de los tomadores de decisiones a partir de los resultados, el AD [enfoque de toma de decisiones] centra su interés prioritariamente en los procesos internos, sean éstos políticos, burocráticos o cognitivos, y en su influencia sobre la política exterior". Samy Cohen, "Pouvoir, décision et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère", en Marie-Claude Smouts (coord.), *Les nouvelles relations internationales*, París, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 75-76.

Según Frédéric Charillon, "la política exterior sigue siendo el instrumento mediante el cual el Estado intenta dar forma a su entorno político internacional, pero no es sólo un asunto de relaciones entre gobiernos". La define también como "una política pública (instrumentada por los servicios del Estado empleando medios precisos, con el fin de alcanzar objetivos bien definidos", Frédéric Charillon, "Intro-

jetivo no es comparar las estrategias de los tres casos en su acercamiento con África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente, sino observar lo que esta nueva dinámica significa para la escena mundial. La comparación no representa el objetivo central de este trabajo, es más bien utilizada como una herramienta para defender nuestros argumentos; en otras palabras, es un análisis del cambio a escala global lo que sirve de base a esta investigación. Las paredes entre las dos temáticas son, por supuesto, porosas, y algunos desvíos hacia los estudios de política exterior serán útiles para enriquecer el principal hilo conductor de nuestro análisis.

Construir un trabajo inscrito en las relaciones internacionales y que trata acerca de la inserción mundial de varios países en desarrollo nos condujo a tener que superar tres desafíos teóricos. En primer lugar, la cuestión del cambio constituye un *leitmotiv* de las ciencias sociales en general; sin embargo, en el campo que nos interesa los trabajos realizados no nos dieron claves suficientes para comprender el alcance transformador de las relaciones Sur-Sur. En efecto, parte de estos estudios se enfoca a las evoluciones inducidas "desde arriba", es decir, las que se deben a las acciones de las grandes potencias mundiales como resultado de una modificación de su posicionamiento de unas respecto a otras o en la estela del surgimiento de una entidad a su nivel;[33] otros se interesan también en la aparición de los actores no estatales en el concierto mundial;[34] muy pocos, en cambio, lo hacen en las consecuencias para el sistema internacional de *la intensificación de los lazos entre Estados que no evolucionan entre los más poderosos.* Esta constatación no insinúa que esas políticas exteriores sean absolutamente ignoradas, pero revela que la mirada que les es dirigida no se inscribe en general en la perspectiva del cambio. Por ejemplo, numerosos análisis examinan las conexiones de estos Estados

---

duction", en Frédéric Charillon (coord.), *Politique étrangère, nouveaux regards*, París, Presses de Sciences Po, 2002, p. 13.

[33] Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson y Alexander L. George (eds.), *Change in the International System*, Boulder Colorado, Westview Press, 1980; Robert Gilpin, *op. cit.*, pp. 9, 13-14 y 39.

[34] Robert O. Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Nueva York, Longman, 3a. ed., 2001; James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

con los socios tradicionales, y siguen calificando a los países del Sur en función de los del Norte, sin acercarse a las aportaciones de su participación considerada en sí misma.[35] Los autores que trabajan en el cambio en relaciones internacionales llaman a estudiar las diplomacias no dominantes, pero no dan ese paso en sus escritos.[36] A pesar de su concentración en los Estados dotados de poder, las referencias sobre el cambio "desde arriba", o por la potencia, nos han ayudado y serán empleadas para situar y definir las evoluciones suscitadas por el acercamiento Sur-Sur. No obstante, ellas no nos sirven para diagnosticar la particularidad de estos contactos ni para entenderlos en su globalidad: ¿cómo se efectúan los lazos entre países en desarrollo? ¿A qué transformaciones aspiran sin poseer los atributos tradicionales del poder?

Postular que toda interacción es importante en la evolución del sistema internacional equivale de hecho a estudiar un fenómeno de interdependencia. Este concepto ha sido también objeto de estudios en relaciones internacionales, principalmente en la obra de Joseph Nye y Robert Keohane *Power and Interdependence,* de 1977. Estos autores definen el concepto como una dependencia mutua que remite a situaciones donde los actores, estatales o societales, se encuentran vinculados unos con otros.[37] Este matiz no carece de importancia puesto que una de las originalidades de las relaciones Sur-Sur es justamente preconizar la reciprocidad de los lazos creados. Deberemos valorar si este criterio es respetado.[38] Así, observamos que esta noción es empleada sobre todo a propósito de la emergencia de entidades no estatales, con el fin de promover nuevas temáticas, las cuales relativizan la preponderancia de las cuestiones militares que existe en los trabajos pioneros de relaciones internacionales.[39] Sin embargo,

[35] Robert O. Keohane, "The Big Influence of Small Allies", *Foreign Policy*, núm. 2, primavera de 1971, pp. 161-182.

[36] Kalevi J. Holsti, "Introduction", en *Change in the International System*, Aldershot, Elgar, 1991, p. 11.

[37] *Ibid.*, p. 8; Guillaume Devin, "Traditions et mystères de l'interdépendance internationale", en Pascal Morvan (coord.), *Droit, politique et littérature*, Bruselas, Bruylant, 2008, pp. 258-261.

[38] Nos detendremos en este punto en el cap. V-A-2-b, pp. 509-521.

[39] Robert O. Keohane y Joseph Nye, *op. cit.,* p. 21.

este concepto sigue siendo hoy en día muy criticado por su defecto operacional.[40] Pocos autores han estudiado su transformación en instrumento metodológico, y la interdependencia tiende a estancarse en el rango de las definiciones atractivas pero no aplicadas. Nos ayuda, a pesar de todo, a comprender cómo Estados no dominantes pueden tener presencia en la escena mundial.

En efecto, en una situación de interdependencia estos participantes tienen un papel por desempeñar que no se expresa en términos de distribución de poder.[41] En este sentido, tomamos distancia de la definición propuesta por Robert Keohane cuando establece una diferencia entre pequeñas y medianas potencias:

> Una potencia media es un estado cuyos dirigentes consideran que no puede actuar solo eficazmente pero puede tener un impacto sistémico dentro de un pequeño grupo o de una institución internacional; una potencia pequeña es un estado cuyos dirigentes consideran que no puede nunca, actuando solo o al interior de un pequeño grupo, tener un impacto significativo en el sistema.[42]

Esta definición no corresponde a las actitudes que hemos observado a propósito de Venezuela y sobre todo de Chile. Las autoridades de este último reconocen fácilmente que su país no tiene ambición mundial y que representa una "pequeña" unidad estatal; sin embargo su diplomacia no es pasiva ni está exenta de aspiraciones transformadoras. La participación chilena en el mercado mundial de cobre simboliza también su papel internacional. En situación de interdependencia, todo Estado puede, de diversas maneras, influir en el funcionamiento del sistema mundial. Queda entonces por resolver el problema de la aplicabilidad del concepto, punto sobre el que regresaremos después de la presentación del último obstáculo teórico.

Los estudios tradicionales de relaciones internacionales, agrupados usualmente bajo el término de "teorías de las relaciones interna-

[40] Guillaume Devin, *op. cit.,* pp. 245-260; Marie-Claude Smouts, Dario Battistella y Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, París, Dalloz, 2a. ed., 2006, p. 297.

[41] Asimismo, la visibilidad internacional de Estados "frágiles" demuestra la multitud de posibles maneras de influir en las relaciones internacionales.

[42] Robert O. Keohane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, vol. 23, Issue 2, 1969, p. 296.

cionales", padecen críticas crecientes de parte de los actores con los que hemos conversado, pero también de los universitarios del Sur y del Norte que estudian las diplomacias del mundo en desarrollo. La gran mayoría de ellos les reprocha una excesiva concentración e incluso una acusada dependencia del contexto de los países desarrollados hasta, a veces, servir a los intereses de sus autoridades, en particular de las de Estados Unidos.[43] A las aspiraciones de autonomía política y desarrollo económico que caracterizan a las diplomacias del Sur se agrega, en el caso de los más críticos, una denuncia de la influencia de los trabajos del Norte en las ideas y las visiones de la escena mundial. Entre los investigadores del Norte, Robert Gilpin señala que este ámbito constituye una "disciplina particularmente parroquial y etnocentrista".[44] Más recientemente, Barry Buzan, en colaboración con Amitav Acharya, estima que las fuentes de las teorías de las relaciones internacionales no reflejan la distribución de los temas porque son a la vez demasiado estrechas y demasiado dominantes, lo que marginaliza los trabajos y las visiones provenientes del Sur.[45] La cuestión de la imposición de una matriz intelectual está aún más presente entre varios internacionalistas latinoamericanos, quienes consideran que además de excluirlos esta situación impide comprender la especificidad de la inserción internacional de sus países.[46]

[43] Esta tensión se encuentra en otros campos de investigación; véase, por ejemplo, Dipesh Chakrabarty, *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

[44] Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 5. Véase también el trabajo coordinado por Eric Helleiner, "Principles from the Periphery: The Neglected Southern Sources of Global Norms", *Global Governance*, vol. 20, núm. 3, 2014, pp. 359-360.

[45] Amitav Acharya y Barry Buzan (eds.), *Non-Western International Relations Theory*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 1, 2 y 223; Amitav Acharya, "Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories beyond the West", *Millenium*, vol. 39, núm. 3, 2012, pp. 619-637.

[46] Este debate recurrente es principalmente abordado en los siguientes textos: Mahbub ul Haq, "Beyond the Slogan of South-South Cooperation", en Khadija Haq (ed.), *Dialogue for a New Order*, Nueva York, Pergamon Press, 1980, p. 149; Samuel Pinheiro Guimarães, "Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e India", *Revista Brasileira de Política International*, vol. 41, núm. 1, 1998, p. 109; Alfredo Romero Castilla, "Una perspectiva no-eurocéntrica para el estudio de las Relaciones internacionales: el Este de Asia", *Relaciones Internacionales*, núm. 99, 2006,

El problema no es tanto la falta de producción de ideas como su difusión, a veces incluso la manera en que son construidas.[47] No obstante, pocos de estos autores proponen hacer tabla rasa de la herencia a su alcance; más bien suelen exigir una reapropiación de los conceptos antes de considerar su aplicación a las realidades latinoamericanas. Así, la venezolana Rita Giacalone subraya tanto el aporte propio latinoamericano como su mestizaje con conceptos foráneos en el análisis de la política exterior.[48] El universitario brasileño Amado Luiz Cervo escribió que: "las teorías elaboradas en el centro del capitalismo […] son incapaces de explicar la experiencia y el itinerario de un país emergente y, en la misma medida, son nocivas cuando sirven de inspiración a la toma de decisiones".[49] En este trabajo, por ejemplo, el diálogo entre la sociología de Émile Durkheim y el liberalismo institucional es explícito, por los argumentos defendidos y por los autores citados, principalmente en el capítulo tres. Lo mismo ocurre con los análisis de política exterior *(Foreign Policy Analysis)* en los capítulos dos y seis.

La historia del análisis de la escena mundial da testimonio de su lazo privilegiado con los actores del Norte. Este campo aparece de manera

---

pp. 143-157; Zidane Zeraoui, "El Occidente bárbaro: la marginalización del pensamiento no occidental", *Desafíos*, núm. 17, segundo semestre de 2007, pp. 12-30; Marcelo Gullo, "Apuntes para una teoría crítica de las Relaciones Internacionales", *Mundorama*, 29 de agosto de 2011.

[47] El primer centro de investigación chileno en relaciones internacionales, el Instituto de Estudios Internacionales, fue creado en 1966 en la Universidad de Chile. En Brasil, un Centro de Estudios Afro-Orientales (CEAO) existe desde 1959 en la Universidad Federal de Bahía. Sobre las grandes líneas de la producción latinoamericana, véase *Los estudios internacionales en América Latina: ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?,* Bogotá, Alfaomega Grupo Editor/Universidad de los Andes, 2002; Gerhard Drekonja-Komat, "The Rise of Latin America's Foreign Policy: Between Hegemony and Autonomy", *Latin American Research Review*, vol. 21, núm. 2, 1986, pp. 228-245.

[48] Rita Giacalone, "Latin American Foreign Policy Analysis", en Klaus Brummer y Valerie M. Hudson (eds.), *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, Boulder, Lynne Rienner, 2015, pp. 121-138.

[49] Amado Luiz Cervo, "Política exterior do Brasil: o peso da historia", *Plenarium*, vol. 2, núm. 2, noviembre de 2005, p. 24. El autor desarrolla su visión sobre todo en Amado Luiz Cervo, "Conceitos em Relações Internacionais", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, núm. 2, 2008, pp. 8-25.

autónoma dentro de las ciencias sociales en el Reino Unido después de la Primera Guerra Mundial y luego en Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, un solo paradigma proveniente del Sur se ha impuesto en este ámbito, a saber, las teorías de la Dependencia, en el contexto político y económico de la Guerra Fría. En consecuencia, los países que dominan el sistema internacional lo hacen también con las interpretaciones. Karoline Postel-Vinay enuncia justamente la situación sesgada de la visión de las relaciones internacionales: "La caída del muro de Berlín no dio una nueva legitimidad al escenario de la división Norte-Sur. No porque la realidad a la que ésta remitía haya desaparecido —la distancia en el desarrollo entre los países ricos y pobres no se ha reducido—, sino porque una nueva narrativa geopolítica estaba imponiéndose rápidamente, la de la globalización".[50] Frente a esta constatación, nos corresponde en este trabajo guardar distancia con estos cuadros de análisis que pueden desviar nuestra atención de las lecciones que emanan de nuestros tres casos de estudio.

Esta situación no es exclusiva de la época contemporánea, resulta más bien de una herencia de la historia del sistema-mundo. De nuevo en opinión de Karoline Postel-Vinay, la dominación de los Estados del Norte y del etnocentrismo de su pensamiento se explica por un doble fenómeno. Los europeos fueron los primeros, a finales del siglo XIX, en considerar al planeta globalmente y en intentar instaurar un orden que rigiera al mismo tiempo todas las interacciones. Existían, desde luego, otros sistemas políticos expansionistas, principalmente los imperios asiáticos, pero no se proyectaban a escala universal. El orden imaginado por los europeos se concretaba además mediante su dominación e instauración de relaciones desequilibradas a su favor con el resto del mundo. Visión y práctica se unen entonces para imponer una lectura orientada de las relaciones internacionales.[51]

[50] Karoline Postel-Vinay, "Récits géopolitiques pour le XXIe siècle", *Études*, vol. 402, núm. 1, enero de 2005, pp. 21-22. Se trata de un debate muy dinámico, también como consecuencia de la reactivación Sur-Sur: John M. Hobson, *The Eurocentric Conception of World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012; Barry Buzan y George Lawson, *The Global Transformation: History, Modernity, and the Making of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

[51] Karoline Postel-Vinay, *L'Occident et sa bonne parole*, París, Flammarion, 2005, pp. 25-29.

Nuestro campo de estudio ilustra las consecuencias de las prácticas europeas. Con el monopolio del comercio y el sistema político colonial, las metrópolis europeas impidieron todo establecimiento de lazos directos de América Latina y el Caribe con África, Asia y el Medio Oriente.[52] Existieron intercambios comerciales, por ejemplo, entre América Latina y Asia, pero eran controlados por las potencias coloniales vía los simbólicos galeones de Manila.[53] Luego, en el momento de la independencia de los Estados latinoamericanos, sus relaciones con las regiones aún con dominación política se rompieron. Los primeros soberanos que reconocieron la independencia brasileña fueron los obas[54] Osemwende de Benín y Osinlokun de Lagos. Pero la expansión colonial británica, francesa y portuguesa en África desembocó en la restricción de los contactos económicos y humanos;[55] aunque estas interacciones eran fluidas durante el tiempo en que se realizaron bajo la tutela de las metrópolis.[56] La organización administrativa e incluso religiosa de los territorios bajo dominación portuguesa es un testimonio de ello, ya que algunos de éstos de la costa brasileña pueden encontrarse en la misma jurisdicción que espacios africanos.[57] La ruptura entonces fue provocada desde el exterior. La demanda brasileña de abrir una representación diplomá-

[52] Una tesis reciente abrió el debate sobre la posibilidad de que hayan sido los chinos quienes descubrieron América; sin embargo, no hay consenso sobre el tema. Gavin Menzies, *1421: el año en que China descubrió el mundo*, Barcelona, Grijalbo, 2003; "La evidencia china que aplasta a Colón", *La Nación*, 15 de octubre de 2006.

[53] Se trata del nombre dado a los barcos españoles que atravesaban el Océano Pacífico entre Manila y Acapulco (futuro México) o Callao (futuro Perú) para aprovisionar al mercado español. Las embarcaciones intercambiaban seda, cerámica y esencias asiáticas por oro, plata, maíz, o tabaco de las Américas. Julio A. Díaz Vázquez, "El 'desembarco' de China en América Latina", *Economía y Desarrollo*, vol. 14, núm. 2, julio-diciembre de 2006, pp. 89-90.

[54] Nombre dado a los dirigentes de los reinos de entonces.

[55] Alberto da Costa e Silva, *Um rio chamado Atlántico*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 2003, pp. 11 y 33.

[56] Los intercambios directos Brasil-África habrían sido incluso más importantes que el comercio triangular. Luiz Felipe de Alencastro, "África e Brasil", en *I curso para diplomatas africanos*, Brasilia, FUNAG, 2011, p. 377; Luiz Felipe de Alencastro, "Le versant brésilien de l'Atlantique Sud : 1550-1850", *Annales*, *Histoire*, *Sciences sociales*, vol. 61, núm. 2, 2006, p. 342.

[57] Luiz Felipe de Alencastro, *op. cit.,* p. 342.

tica en Luanda no fue aceptada por los representantes portugueses sino luego de 27 años. No fue del agrado de éstos, en efecto, que Angola reconociera la independencia brasileña.[58] Una actitud similar se dio para las demandas de apertura de consulados en Goa, India, y en Quelimane, Mozambique, entre 1892 y 1897.[59] Asimismo, Portugal limitó el comercio del territorio brasileño con India a finales del siglo XVII; cuando esta última quedó bajo dominio británico, se suavizó su postura y los intercambios florecieron de 1783 a 1820, para casi desaparecer de nuevo después de la independencia de Brasil y no reanudarse sino con la independencia misma de India.[60] La reticencia de las metrópolis respecto a las relaciones entre los imperios y entidades ahora independientes deshizo los lazos que existían entre las futuras regiones en desarrollo.[61] En cambio, se establecieron contactos con Estados que no estaban bajo el control colonial. En 1861 se abrió un consulado brasileño en Tánger y Chile reconoció a la República Turca en 1926.[62]

[58] La solicitud brasileña fue hecha en 1827 y fue aceptada por Portugal (y válida para todos sus territorios de ultramar) en 1854. *Ibid.*, pp. 31-32.

[59] José Honório Rodrigues, *Brasil e Africa*, Río de Janeiro, Nova Frontera, 2a. ed., 1982, p. 380.

[60] Maíra Baé Baladão Vieira, "Brasil-Índia: o interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2007, pp. 51-52.

[61] Sin embargo, algunos contactos se iniciaron con territorios bajo dominio extranjero: Chile abrió un consulado en Port Elizabeth, Sudáfrica, desde 1868; mandó una fragata a India en 1819-1820 y estableció relaciones diplomáticas con Egipto en 1929. Brasil hizo lo mismo con Egipto en 1924 y con Marruecos en 1884. Finalmente, el emperador Pedro II viajó dos veces a África del Norte en 1871 (Egipto) y en 1876-1877 (Líbano, Palestina, Siria). Eugenio Pereira Salas, "Las primeras relaciones comerciales entre Chile y el Oriente", *Boletín de la Academia Chilena de Historia*, núm. 29, segundo semestre de 1948, pp. 5-19; Luis Manuel Soto Cruz, "Antecedentes acerca de las relaciones diplomáticas entre Chile y los países del continente africano", Documento de trabajo, primavera de 2005, p. 9; Ismail Majzoub (coord.), *Relações entre o Brasil o Mundo árabe*, Brasilia, FUNAG, 2001; *II CNPEPI*, Brasilia, FUNAG, 2008, pp. 203-204; Roberto Khatlab, *As viagens de D. Pedro II. Oriente Médio e África do Norte, 1871 e 1876*, São Paulo, Benvirá, 2015; "Rei do Marrocos vem ao Brasil e vai assinar acordo-quadro com o Mercosul", *ANBA*, 19 de noviembre de 2004.

[62] Fernando Augusto Albuquerque Mourão y Henrique Altermani de Oliveira, "Política africana no Brasil", en José Augusto Guilhon Albuquerque (coord.), *Sessenta*

Otro testimonio de las conexiones históricas entre estas regiones reside en la herencia migratoria de las sociedades sudamericanas. La explotación de las colonias latinoamericanas condujo al auge del comercio triangular y bilateral del siglo XV al XIX, también después de las independencias.[63] Entre 1550 y 1640, se estima que tres millones y medio de africanos fueron llevados por la fuerza a Brasil, y que 300 000 personas fueron deportadas a la América española.[64] El fin de la trata de esclavos dio origen a un flujo migratorio de reemplazamiento con la llegada de numerosos *coolies*. Esta mano de obra china importada, con contrato de trabajo, sobre todo a Perú y a Cuba,[65] difícilmente esconde una situación de esclavitud por sustitución. La primera misión brasileña en China —que condujo a la apertura de un consulado en Shanghái en 1883— tuvo lugar en 1879, teniendo por objetivo justamente negociar la llegada de trabajadores chinos a Brasil. Sin embargo el gobierno chino prohibió esta emigración poco tiempo después.[66] En la misma

---

Anos de Política Externa Brasileira, São Paulo, Annablume, 2000, vol. 3, p. 310; "Subsecretario Alberto van Klaveren presidió en Ankara las Consultas Políticas entre Chile y Turquía", *Boletín del* MINREL, 11 de septiembre de 2008.

[63] Brasil accedió a la independencia en 1822. Según Luiz Felipe de Alencastro, el declive del esclavismo en 1850 se debió tanto a razones internas (leyes agrarias y leyes de inmigración) como a razones externas: "Son seguramente las presiones inglesas las que, desde 1808, constituyen el factor determinante de la supresión del 'tráfico de esclavos africanos'" (p. 373). "De hecho, la dominación inglesa impuso una transformación del espacio colonial portugués en el Atlántico Sur. Estamos frente a la línea divisoria que separa el colonialismo moderno y el imperialismo contemporáneo, la primera y la segunda expansión europea" (p. 380). "Fue sin duda Liverpool quien reemplazó a Lisboa como primer puerto de comercio, pero antes y después de 1808, luego hasta 1850, son los puertos africanos —y en primer lugar Angola— quienes seguirán ocupando el segundo lugar en los intercambios exteriores del país" (p. 366). La ley sobre el vientre libre se votó en 1871; el esclavismo fue declarado ilegal en 1831 y no fue abolido sino hasta 1888. Luiz Felipe de Alencastro, "Le versant brésilien de l'Atlantique-Sud : 1550-1850", *Annales*, *Histoire*, *Sciences sociales*, vol. 61, núm. 2, 2006, pp. 339-382.

[64] Alberto da Costa e Silva, *op. cit.,* pp. 28 y 48; Bernard Lavallé, *L'Amérique espagnole de Colomb à Bolivar*, París, Belin, 2004, p. 144.

[65] Martín Pérez Le-Fort, "Relaciones sino-chilenas bajo nuevas circunstancias", *Estudios Internacionales*, vol. 38, núm. 152, enero-marzo de 2006, p. 124.

[66] Fábio Lafaiete Dantas, *Origens das relacões entre o Brasil e a China*, Recife, Liber, 2006; Henrique Altemani de Oliveira, "Os blocos asiáticos e o relacionamento Brasil-Asia", *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, núm. 1, 2002, p. 118.

época, migrantes sirios, libaneses y palestinos empezaron a encontrar refugio en la que llamaron Amrik, esto es, "la otra América". Los primeros huían del imperio otomano, de ahí su nombre de turcos, para ser seguidos posteriormente por aquellos que buscaban escapar de los conflictos políticos y de las dificultades económicas que padecían en sus territorios de origen. Varios desplazamientos se sucedieron entre 1880 y 1930; los flujos migratorios se reanudaron de nuevo frente a la multiplicación de las tensiones tras la creación de Israel en 1948 para escapar de la guerra civil libanesa entre 1975 y 1990.[67] Estos movimientos, forzados o no, dieron lugar a la formación de importantes comunidades de descendientes en América Latina y el Caribe, lo que marcó la identidad de estos Estados latinoamericanos.[68] El ocultamiento de los lazos originales entre los países en desarrollo resulta entonces de un doble proceso: el monopolio de la colonización y la difusión de relatos que callan ciertas interacciones que no conciernen directamente a los actores dominantes.

El campo de las relaciones internacionales tal y como es estudiado hoy en día nos ha planteado un doble problema: la falta de herramientas analíticas apropiadas para nuestro tema y las críticas crecientes en contra de teorías provenientes de otras localidades y percibidas como sesgadas. Por lo tanto, hemos buscado nuevos conceptos útiles para la comprensión de las relaciones Sur-Sur. La construcción de un marco teórico sólo ha podido realizarse rebasando las fronteras de nuestro ámbito de estudio; hemos buscado las claves de nuestra reflexión en otras ciencias sociales. Si preferimos el término "campo" a "disciplina" para calificar la investigación en relaciones internacionales, se debe al hecho de que el primer término es más fluido que el segundo y autoriza justamente una mayor transdisciplinariedad.

[67] John Tofik Karam, *Another Arabesque: Syrian-Lebanese Ethnicity in Neoliberal Brazil*, Philadelphia, Temple University Press, 2007; Gildas Bregain, *Syriens et Libanais d'Amérique du Sud*, París, L'Harmattan, 2008; Oswaldo Truzzi, "Libanais et Syriens au Brésil, 1880-1950", *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 18, núm. 1, 2005, p. 124; "Salaam aleïkoum, Latinoamérica!", *Courrier international*, 9 de diciembre de 2009; Paul Amar (ed.), *The Middle East and Brazil. Perspectives on the New Global South*, Bloomington, Indiana University Press, 2014.

[68] Cf. capítulo VI-A-3, B-3 y C-3, pp. 574-579, 589-596 y 614-623 respectivamente.

En el curso de nuestras lecturas, el sistema explicativo propuesto por el sociólogo Émile Durkheim a propósito de la división del trabajo social nos arrojó una luz particular sobre todos los aspectos que deseamos abordar, porque asocia cambio e interdependencia. En nuestro análisis, proponemos aplicar este estudio del entorno social a interacciones internacionales y sobre todo intergubernamentales. En *De la división del trabajo social* y posteriormente en *Las reglas del método sociológico*, el autor construye una teoría del proceso de acercamiento entre entidades sociales, individuales o colectivas. Su análisis reside en dos puntos de partida: el número de unidades sociales, o el "volumen de la sociedad", y el "grado de concentración de la masa".[69] También llamado "densidad dinámica", este segundo concepto constituye la piedra angular de nuestro estudio y remite al hecho de que "la división del trabajo progresa más cuanto más individuos haya que estén en contacto lo bastante como para poder actuar y reaccionar unos sobre otros".[70] El autor explica el fenómeno de la siguiente manera:

> El crecimiento de la división del trabajo es debido al hecho de que los segmentos sociales pierden su individualidad, que los tabiques que los separan se vuelven más permeables, en una palabra, que entre ellos se efectúa una coalición que vuelve libre a la materia social para entrar en nuevas combinaciones […] De esto resulta un acercamiento entre los individuos que estaban separados o, por lo menos, un acercamiento más íntimo del que existía […] Entre los diversos segmentos hay como vacíos morales. Por el contrario, estos vacíos se colman a medida que ese sistema se nivela. La vida social se generaliza en lugar de concentrarse en una multitud de pequeños hogares distintos y semejantes.[71]

[69] Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires, La Pléyade, 1976, p. 126. Una idea similar sobre la noción de interdependencia es mencionada en los trabajos del sociólogo Norbert Elias. Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, París, La Découverte, 2007 [2002], p. 104; Guillaume Devin, "Norbert Elias et l'analyse des relations internationales", *Revue française de science politique*, vol. 45, núm. 2, 1995, pp. 305-327.

[70] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, p. 219.

[71] *Ibid.,* pp. 218-219.

Émile Durkheim divide la intensificación de los lazos sociales en dos dimensiones: material y moral, que se refuerzan mutuamente, e insiste, en *Las reglas del método sociológico*, en su carácter inseparable para que se produzca un proceso de densidad dinámica, es decir, el eslabonamiento de una interdependencia:

> Debemos entender por esta última expresión no la vinculación puramente material del conglomerado, que no puede producir efectos si los individuos, o más bien los grupos de individuos permanecen separados por vacíos morales, sino la vinculación moral de la cual el precedente no es más que el auxiliar y, de modo bastante general, la consecuencia […] Sin embargo, hay excepciones, y nos expondríamos a cometer graves errores si juzgásemos siempre la concentración moral de una sociedad de acuerdo con el grado de concentración material que ella exhibe.[72]

El paso de una dimensión a otra no es mecánico, sino probable.

La densidad dinámica indica un proceso de interacción social cuya intensificación crea reglas y relaciones sociales nuevas. Se trata entonces claramente de un estudio de la interdependencia por medio de su crecimiento. En su transposición a escala internacional, debemos respetar el doble análisis propuesto por Durkheim. Por una parte, se debe poner especial atención en la existencia de un reforzamiento material entre los países en desarrollo, lo que supone una evolución de la configuración física del sistema internacional. Por la otra, el trabajo estaría incompleto sin la observación de las repercusiones de la intensificación material sobre una vinculación moral que remite a la evolución del funcionamiento de la escena mundial como resultado de prácticas, visiones y aspiraciones innovadoras.

El aparato conceptual durkheimiano nos sirve como herramienta para abordar concretamente un fenómeno de interdependencia mediante las relaciones Sur-Sur, permitiendo al mismo tiempo resolver los tres desafíos mencionados anteriormente. La densidad dinámica establece el vínculo que faltaba entre el concepto y los hechos, considera el cambio fuera de una lógica de poder y esquiva las críticas sobre el defecto de legitimidad de su reapropiación por el Sur. En

[72] Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, *op. cit.,* pp. 126-127.

efecto, como lo hemos precisado, las nociones elaboradas por el sociólogo provienen de una reflexión que estudia la evolución de las sociedades internas. Su transposición al plano internacional restablece una igualdad de apropiación entre todos los casos. El camino escogido, pasando por la sociología, constituye nuestra solución para pensar el cambio de una manera nueva y empírica.

Una vez referido lo anterior, cabría agregar que no se trata de la primera utilización de los conceptos durkheimianos en relaciones internacionales. El mismo sociólogo no excluye este campo en sus investigaciones, aunque no sea su prioridad.[73] En Francia, Guillaume Devin aplicó la noción de densidad dinámica al análisis de solidaridades transnacionales, varias pistas que menciona serán retomadas, principalmente a propósito del papel de la herencia.[74] En Estados Unidos, uno de los autores fundamentales en las relaciones internacionales, el neorrealista Kenneth Waltz, lo menciona en su obra *Theory of International Politics*, editada por primera vez en 1979.[75] Sin embargo, su interpretación de *De la división del trabajo social* fue rechazada desde entonces porque aislaba el proceso a escala nacional. Esto permitió al autor afirmar el carácter estático del sistema internacional y comparar a los Estados con electrones libres. Otros investigadores le reprocharon no entender el fondo del pensamiento durkheimiano, que propone justamente un análisis del cambio donde el individuo no existe sino en colectividad, lo que implica interdependencias, y, por efecto dominó, intercambios y evoluciones.[76] Émile Durkheim escribió: "La vida colectiva no nació de la vida individual, sino que, por el contrario,

[73] Frédéric Ramel, "Émile Durkheim : les carences organiques de la société internationale", en *Les fondateurs oubliés*, París, PUF, 2006, pp. 33-34.

[74] Guillaume Devin, "Les solidarités transnationales, phénomène social à l'échelle mondiale", en Guillaume Devin (coord.), *Les solidarités transnationales*, París, L'Harmattan, 2004, pp. 11-26.

[75] Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading MA, Addison-Wesley, 2010 [1979], p. 115.

[76] Frédéric Ramel, *op. cit.,* p. 21; John Gerard Ruggie, "Political Structure and Dynamic Density", en *Constructing the World Polity*, Londres, Routledge, 1998, pp. 145 y 151-153; John Barkdull, "Waltz, Durkheim and International Relations: The International System as an Abnormal Form", *American Political Science Review*, vol. 89, Issue 3, septiembre de 1995, pp. 669-680.

la segunda nació de la primera".[77] Sin embargo, Frédéric Ramel propone no limitarse a sólo retomar pasivamente las aportaciones de los padres fundadores, sino a enriquecer sus ideas a partir de la evolución de las relaciones internacionales.[78] Nuestra investigación nos llevará en efecto a proponer el establecimiento de nuevas perspectivas al trabajo del sociólogo, principalmente en razón de las dificultades de conversión del reforzamiento material en los lazos de solidaridad moral que hemos constatado.[79]

La complementariedad aportada por los conceptos durkheimianos a los trabajos ya hechos sobre el cambio en el ámbito internacional nos permite situar teóricamente nuestro trabajo y orientar nuestras encuestas de campo.

Múltiples fuentes frente a un estado de la disciplina desequilibrado

Hemos puesto especial atención a la búsqueda de información en las fuentes con el fin de elaborar nuestra propia base de datos sobre el periodo estudiado. Esta restricción explica por qué el capítulo I, de alcance histórico, está fundado en trabajos que ya existen. La recopilación de datos empíricos explica el gran número de anexos que acompañan el texto principal, con un afán de transparencia, de rigor científico y de explicación acerca de nuestra manera de proceder, y con el propósito de que los anexos acompañen la lectura del texto principal. Dos precauciones fundan este método. Se trata de asegurar la solidez de nuestra información en un análisis del tiempo presente en el que los debates politizados que se han dado paralelamente a nuestras investigaciones hubiesen podido deformar y aun falsear la realidad de los lazos estudiados. La acumulación de datos primarios nos permite también mantenernos muy cerca de los argumentos y de las visiones de los países en cuestión a propósito de su

[77] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, p. 237.

[78] Frédéric Ramel, "Conclusion", *op. cit.,* p. 111.

[79] Cf. introducción de la parte III, pp. 487-488.

inserción internacional y del sistema mundial en general, en congruencia con nuestro esfuerzo de toma de distancia de nuestras tablas de lectura interiorizadas.[80] Uno de nuestros objetivos es, en efecto, intentar entender la interpretación de los actores del Sur y ponerlos en primer plano para enriquecer el campo de las relaciones internacionales.

Empero no pretendemos estar siempre en posibilidad de presentar datos cuantificables exhaustivos, ya que el proceso sigue en curso. En efecto, la dinámica Sur-Sur va más allá de 2010 con un presidente que siguió en funciones en Venezuela hasta 2013 (y fue reemplazado por uno de sus seguidores) y una presidenta brasileña, Dilma Rousseff, perteneciente al mismo partido que su predecesor, el Partido de los Trabajadores (PT). Sin embargo, 2010 corresponde a nuestra fecha tope porque marca el fin de las presidencias de Lula en Brasil. Hubiéramos podido detener nuestra investigación en 2009, con la elección en Chile de Sebastián Piñera encabezando una coalición de derecha denominada Coalición por el Cambio, pero nos pareció pertinente incluir las primeras decisiones diplomáticas de este gobierno de alternancia para apreciar la durabilidad de las iniciativas chilenas respecto al mundo en desarrollo. Esta temporalidad también corresponde a un ciclo de dinamismo que luego se vio afectado por varias crisis económicas y políticas, sobre todo en Brasil y Venezuela.

Además, los organismos públicos rara vez publican balances completos de sus actividades, particularmente en el ámbito de la cooperación. El seguimiento de los acuerdos, el abandono de proyectos o los fracasos de discusiones son difíciles de detectar sin tener acceso a los archivos. Por consiguiente, la prudencia y la explicitación de estos límites acompañarán sistemáticamente la presentación de los resultados. Nos situamos también entre los analistas que piensan que todas las repercusiones de los encuentros, los intercambios y los proyectos no podrían ser cuantificadas; es conveniente, por lo tanto, tener en cuenta los aspectos cualitativos, obtenidos principalmente mediante entrevistas o testimonios de los actores que fueron hechos públicos.

Un problema particular hizo más difícil nuestro trabajo sobre Venezuela. En un contexto político extremadamente polarizado, los

[80] Cf. supra, pp. 42-45.

datos transmitidos por el gobierno han podido servir de fundamento a las protestas de la oposición política, tanto sobre su veracidad como respecto al programa de Hugo Chávez, lo que tiene dos consecuencias principales. Por una lado, tuvimos en cuenta estas críticas y a veces renunciamos a la utilización de algunas cifras, particularmente en el sector comercial; por el otro, las autoridades pudieron restringir la difusión de alguna información. Por ejemplo, desde 2006 los montos destinados a los países que enfrentan situaciones de catástrofe humanitaria no son publicados automáticamente. Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores justificó tal medida por la instrumentalización que de esa información hace la oposición política.[81] Las dificultades para garantizar la exhaustividad de los datos están presentes en nuestros tres casos de estudio; a pesar de todo, creemos haber logrado restituir un conjunto de datos que nos permiten obtener conclusiones sólidas.

De acuerdo a nuestro método de trabajo, recorrimos los sitios de internet de las diferentes instituciones públicas, con el fin de establecer una primera base de datos sobre la intensificación de los lazos políticos (visitas de alto nivel, acuerdos bilaterales firmados, etc.) entre los tres países estudiados y África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente. En el caso de Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), incluido su ramo económico, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), fueron objeto de un seguimiento particular. En lo que se refiere a Venezuela, enfocamos nuestra atención en los boletines del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE) y de la Prensa Presidencial del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (MINCI). Finalmente, en cuanto a Brasil, nos basamos en los boletines del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) —que es frecuentemente mencionado con el sobrenombre Itamaraty—[82] y de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Además, en nuestras investiga-

[81] Entrevista con un diplomático venezolano realizada en Caracas el 19 de abril de 2009.

[82] Se trata del nombre del palacio que acogía al Ministerio en Río de Janeiro cuando esta ciudad era la capital.

ciones de campo y cuando estuvieron disponibles, consultamos las memorias anuales de los Ministerios de Relaciones Exteriores.[83]

Después evaluamos nosotros mismos la mayoría de los intercambios comerciales a partir de la base de la ONU, UN Comtrade. Esta opción es imperfecta pues no permite resolver litigios sobre las cifras de Venezuela, aunque presenta dos ventajas: los montos son publicados en una unidad monetaria única, el dólar estadunidense, y sobre todo, el programa empleado nos permitió constituir grupos de países personalizados. Por ejemplo, pudimos retirar a Japón de los resultados concernientes a Asia, e insertar a Turquía en el Medio Oriente.[84] El cálculo de los datos comerciales fue posible gracias al aprendizaje adquirido durante una estancia de tres meses efectuada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su sede de Santiago de Chile, de julio a septiembre de 2008.[85]

Esta pasantía marcó el inicio de nuestra investigación de campo. Posteriormente efectuamos una misión de un mes en Santiago, en octubre de 2008; otra de un mes en Caracas, Venezuela, en abril de 2009, y una más de dos meses, en mayo-junio del mismo año, en Brasil, entre Brasilia, São Paulo y Río de Janeiro. En cada ocasión buscamos la colaboración con instituciones locales: fuimos acogidos por la CEPAL en Chile, luego apoyados por el Instituto Diplomático Pedro Gual en Venezuela, y finalmente obtuvimos una adscripción en el Instituto Diplomático Rio Branco, en la Universidad de Brasilia y en la Universidad de São Paulo, en Brasil. Estas estancias perseguían tres objetivos principales: recopilar un máximo de información para completar nuestra primera base de datos, principalmente sobre el seguimiento de los acuerdos; descubrir los trabajos nacionales de política exterior, y familiarizarnos con las interpretaciones y las

[83] Estos libros contienen los censos de todas las actividades de los ministerios en el periodo escogido. Consultamos las memorias de Venezuela para todo el periodo al que se refiere nuestro estudio, y en lo que concierne a Chile, las de dos años. El detalle de los accesos se presenta en el vol. 2, anexo 4, p. 150.

[84] Cf. nuestra repartición de los países en desarrollo por región en el vol. 2, anexo 2, pp. 145-147.

[85] Durante esta pasantía, aprovechamos también el acceso que tuvimos a la biblioteca de la Comisión, y nuestra presencia en Santiago de Chile, para hacer algunas investigaciones.

percepciones de los representantes por medio de entrevistas. En total, realizamos unas cien entrevistas, la mayoría con diplomáticos, pero también con universitarios y representantes del sector privado.[86] Sus aportaciones fueron sobre todo informativas en el sentido de que nos sirvieron para aclarar algunos puntos sobre los cuales no teníamos ningún material escrito. También nos permitieron enriquecer y profundizar nuestra apreciación de las visiones de los actores acerca de los propósitos de sus políticas exteriores y sus definiciones de términos clave como "países en desarrollo" o "relaciones Sur-Sur". Finalmente, aprovechamos nuestra presencia en esos lugares para participar en conferencias académicas acordes con nuestra temática y para asistir a actos como la visita del rey de Jordania a Chile en octubre de 2008.

En nuestro proyecto, las fuentes periodísticas constituyen un canal de información arriesgado pero indispensable. Representan un riesgo porque los autores de recortes de prensa no siguen forzosamente reglas metodológicas similares a las de un trabajo académico, por ejemplo en cuanto a la difusión de los datos y sus orígenes cuando éstos pueden ser nombrados. Pero al mismo tiempo su información es indispensable, especialmente para un estudio actual, a fin de detectar las tensiones y los desafíos de las relaciones estudiadas que muy a menudo los gobiernos reconocen públicamente sólo a regañadientes. Teniendo en mente este objetivo, consultamos regularmente las principales publicaciones nacionales, *O Globo* y *Folha* (de São Paulo u *online*) en Brasil, *La Nación, El Mercurio* y *La Tercera* en Chile, *El Universal* y *El Nacional* en Venezuela. Otros sitios de internet, más específicos, completaron nuestras investigaciones: el portal *Apporea.org*, favorable al proyecto de Hugo Chávez, y la Agencia de Noticias Brasil-Árabe (ANBA), adscrita a la Cámara de Comercio Árabe-Brasileña (CCAB).

Como lo mencionamos anteriormente, aprovechamos nuestra presencia en esos países para recopilar varios análisis de política exterior realizados por investigadores nacionales, a menudo inaccesibles a distancia, principalmente aquellos que tratan los diferentes periodos de acercamiento Sur-Sur. Este conjunto de trabajos confir-

[86] Cf. la lista de entrevistas, vol. 2, pp. 139-142.

mó nuestra primera impresión sobre el gran desequilibrio existente en cuanto a la disciplina.[87] De manera general, los estudios de relaciones internacionales son más numerosos sobre Brasil y en Brasil. Por lo demás, han crecido de manera constante durante nuestra investigación: sólo en 2010 vieron la luz cuatro nuevas revistas académicas especializadas en este campo.[88] El caso venezolano nos pareció otra vez el más difícil, en razón de la politización que llega también al ámbito académico. La calidad científica de la actividad universitaria se ve afectada; la defensa de una posición a favor o en contra de la Revolución bolivariana resulta a menudo más importante que la pertinencia de los datos enunciados. En cambio, en Chile el consenso dificulta la detección de tensiones en la elaboración de la política exterior. La casi totalidad de las publicaciones concuerda con la visión de las relaciones internacionales dada por los gobiernos.

Respecto a los lazos Sur-Sur, la desproporción persiste. Las relaciones de Venezuela y Chile con África y el Medio Oriente no parecen sino excepcionalmente objeto de trabajos universitarios. Los estudios brasileños son, inversamente, más numerosos y variados. A escala internacional, las asimetrías perduran en función de las regiones y de los actores. Las relaciones con China concentran la atención académica con un énfasis claramente marcado en las cuestiones económicas. De la misma manera, la cooperación Sur-Sur es objeto de una literatura cada vez más densa y, por el contrario, los análisis sobre las interacciones con el resto de Asia en desarrollo, África y el Medio Oriente, son más escasos y muchas veces son el fruto de jó-

[87] Una percepción general de las diferentes partes de la bibliografía da cuenta de estas disparidades.

[88] Se trata de *Conjuntura Austral* (Universidad Federal de Río Grande do Sul, UFRGS), *Boletim de Economia e Política International* (Instituto de Investigación Económica Aplicada, IPEA, Río de Janeiro), *Mural Internacional* (Universidad del Estado de Río de Janeiro, UERJ), *Século XXI* (Escuela Superior de Propaganda y Marketing de Río Grande do Sul, ESPM-Sul). Sobre el desarrollo del estudio de las relaciones internacionales en Brasil, véase Daniel Jatobá, "Los desarrollos académicos de las Relaciones Internacionales en Brasil: elementos sociológicos, institucionales y epistemológicos", *Relaciones Internacionales,* núm. 22, 2013, pp. 27-46; Fernanda Barasuol y André Reis da Silva, "International Relations Theory in Brazil: Trends and Challenges in Teaching and Research", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 59, núm. 2, 2016, pp. 1-20.

venes investigadores, lo que puede deberse al contexto actual de la reactivación de las relaciones. En resumen, el conocimiento de las relaciones Sur-Sur mejora, pero de una manera desigual. Las carencias en las fuentes secundarias vuelve aún más valiosa la información fáctica reunida. En conjunto y a pesar de estas diferencias, hemos intentado abordar nuestros tres casos con equidad.

Influencia durkheimiana en la estructura del texto

La defensa de nuestro argumento y de las tres hipótesis principales se divide en tres partes, cada una organizada en dos capítulos que retoman la lógica durkheimiana de densidad dinámica, la cual ayuda a mostrar la tendencia al cambio que se deriva de las relaciones Sur-Sur, sus efectos, sus retos y sus tensiones.

En la primera parte nos detenemos en el estrechamiento material entre los tres casos estudiados y el mundo en desarrollo; proceso que participa en la descentralización de la escena mundial desde el Sur. El método contribuye directamente a la argumentación teórica a lo largo de dos capítulos. En efecto, la densificación material Sur-Sur se demuestra mejor mediante la enumeración de hechos concretos. Defendemos la revalorización de la descripción como instrumento de investigación en las relaciones internacionales, elección metodológica que explica la mayor extensión de esta parte; la presentación de los datos materiales requiere un espacio más amplio que el necesario para los análisis puramente interpretativos.

El primer capítulo está destinado a la herencia que acompaña a la reactivación Sur-Sur y permite demostrar el carácter incremental y por impulsos de las transformaciones inducidas por el acercamiento de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo extrarregionales. Además, este recorrido histórico reafirma nuestra calificación del cambio mediante el *path shifting* puesto que subraya la importancia de los esfuerzos de ayer en la elección de las contrapartes y concierne a varias orientaciones de política exterior de hoy. Un segundo capítulo aborda más específicamente, basado siempre en nuestros tres casos de estudio, la intensificación de los contactos de los últi-

mos diez años y el alcance de esta vinculación material en la evolución del sistema internacional.

En la segunda parte mostramos en qué medida estas conexiones sirven de trampolín a las aspiraciones mundiales de los tres Estados estudiados. En particular, el tercer capítulo estudia las estrategias de unión instrumentadas en sus iniciativas, a escala global, con el objetivo de hacer más visibles sus reivindicaciones y sus percepciones del sistema internacional. Las relaciones Sur-Sur son empleadas por los actores que las fomentan para llevar sus posiciones anti *statu quo* al primer plano de la escena mundial. Intentamos entonces, en el capítulo cuatro, extraer el contenido, o los lazos morales en lenguaje durkheimiano, que se expresa por medio de la orientación Sur-Sur de las diplomacias de Brasil, Chile y Venezuela. Esta parte retoma el carácter incremental del cambio señalando reclamaciones formuladas desde hace mucho tiempo, a la vez que permite precisar que las modificaciones expresadas indican un deseo de reforma y suponen una más profunda inserción en el sistema mundial. A pesar de la aceptación de las reglas existentes, el alcance transformador de estas peticiones no se ve reducido.

La inclusión de los lazos morales nos permite abordar, en la última parte, los desafíos que se originan por la reactivación Sur-Sur. Para empezar, el quinto capítulo matiza la tercera hipótesis de este trabajo. Desde el primer impulso de la época tercermundista, los promotores de las relaciones entre los Estados del Sur de los tres casos estudiados intentaron demarcarlas de los esquemas de relación tradicionales entre los países en desarrollo y las potencias mundiales, poniendo en relieve sus especificidades y originalidades. En los tres casos, algunas particularidades nos parecen, sin embargo, cada vez más inadecuadas con la profundización de los lazos Sur-Sur, lo que mina en gran medida sus aportaciones potencialmente innovadoras para el conjunto de las interacciones internacionales. La vocación al cambio de las relaciones Sur-Sur muestra también restricciones en el aspecto esencialmente intergubernamental que reviste el acercamiento de Brasil, Chile y Venezuela con el mundo en desarrollo. Este defecto de compromiso societal, mencionado en el último capítulo, recuerda y realza al mismo tiempo la voluntad política como factor de cambio.

Primera parte

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ESCENA MUNDIAL

La inserción internacional de los países latinoamericanos se analiza generalmente bajo el prisma de sus relaciones determinantes con antiguas metrópolis y posteriormente con Estados Unidos; en este sentido, las políticas exteriores latinoamericanas se muestran poco universales y concentradas. Sin embargo, a partir de los años cincuenta del siglo pasado surgió un proceso, frágil e inestable, de acercamiento de los países cuya independencia política se afirmó o al menos cuya configuración política se renovó. La mayoría de estos Estados se encuentran en África, Asia y el Medio Oriente. Durante la Conferencia de Bandung, en la que América Latina y el Caribe no participaron, se establecieron lazos que terminaron por conformar el Movimiento de los Países No Alineados a partir de 1961, esta vez con un compromiso creciente de los países latinoamericanos, entre los que destacamos las trayectorias brasileña, chilena y venezolana, cuyas redes diplomáticas se ampliaron mediante este acercamiento con el Tercer Mundo. Por esta razón, los contactos con el mundo en desarrollo constituyen para nosotros una descentralización de la escena mundial. La creación de estas nuevas conexiones volvió más complejas las relaciones interestatales e impactó al sistema en su conjunto.

El descubrimiento de nuevos socios no generó disminución ni tuvo como aspiración el reemplazo de las relaciones llamadas tradicionales. Por ejemplo, Celso Amorim, ministro brasileño de Relaciones Exteriores entre 2003 y 2010, repitió de manera recurrente al principio de su mandato que América del Sur representa la prioridad de la diplomacia de su país.[1] A lo largo de nuestras entrevistas, varios diplomáticos venezolanos nos precisaron también que la región atrae primordialmente su atención.[2] No ponerlos en primer lugar de la agenda no fue

[1] Celso Amorim, "A política externa do governo Lula", *Política Externa*, vol. 13, núm. 1, junio-agosto de 2004, p. 159.

[2] Entrevistas con diplomáticos realizadas en Caracas el 31 de marzo y el 14 de abril de 2009.

un obstáculo para que los lazos Sur-Sur tengan periodos de fuerte activismo en las tres diplomacias exteriores aquí analizadas.

La rápida intensificación, desde hace una década, de las relaciones de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo africanos, asiáticos y del Medio Oriente dio la impresión de una emergencia acerca de un fenómeno nuevo en el seno del sistema internacional. Sin embargo, no fue éste el caso ya que las relaciones Sur-Sur poseen una herencia que es necesario revisar.

Según una lectura muy extendida, la época del tercermundismo y de las reivindicaciones del Sur pertenecía ya al pasado. Marie-Claude Smouts escribe que "el episodio del NOEI permanecerá como un gran momento lírico en la historia del multilateralismo".[3] Asimismo, Immanuel Wallerstein constató, en el año 2000: "El concepto de Tercer Mundo tenía sentido en la política de los años sesenta. Marginalizado en los años ochenta, murió en los noventa".[4] La reactivación de la última década no tendría entonces nada que ver con el primer impulso Sur-Sur marcado en el contexto de la Guerra Fría. Los Países No Alineados se agruparon en aquel momento en torno a un deseo de oposición a la lógica de los bloques, con el fin de hacer visibles otros caminos del sistema internacional, principalmente el que separa a los países desarrollados de sus pares en desarrollo. De manera concomitante, estos Estados tercermundistas han procurado imponer nuevos temas de discusión más allá de las preocupaciones dominantes. Con el estallido de la crisis de la deuda, el reflujo de los contactos y de las tomas de posición comunes en los foros internacionales marcó ciertamente el fracaso de las reivindicaciones internacionales y las tentativas de acercamiento de estos países. Sin embargo esta situación no nos da información sobre la persistencia de estas reivindicaciones, ni sobre la voluntad de dar continuidad a estos lazos. De hecho, Immanuel Wallerstein precisó que "la realidad a la que el Ter-

[3] Marie-Claude Smouts, "Les organisations internationales et l'inégalité des États", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, núm. 144, 1995, p. 265. El nuevo orden económico internacional es aquí entendido en su sentido amplio. La expresión remite a las reivindicaciones del Sur en los foros multilaterales más allá del marco circunscrito de la Resolución 3201 de la Asamblea General de la ONU, votada el 1 de mayo de 1974.

[4] "C'était quoi le Tiers Monde ?", *Le Monde diplomatique*, agosto de 2000.

cer Mundo remite sigue siendo la misma, de manera más evidente hoy que ayer".[5] Su observación pareciera confirmar la reactivación de los lazos Sur-Sur y el nuevo alcance de las aspiraciones proveniente de algunos países en desarrollo.[6]

Un viaje por la historia resulta indispensable para argumentar nuestra hipótesis, según la cual el cambio que provoca la intensificación de las relaciones Sur-Sur presenta un carácter incremental. En una lógica de *path shifting,* algunos actos "abren nuevas perspectivas de reforma que no estaban disponibles anteriormente. […] Estas estrategias comparten el hecho de que sus efectos se producen en el mediano y largo plazos, lo que las vuelve a veces poco visibles en un inicio. Sin embargo, tras dos decenios de reformas, las consecuencias de estas medidas se hacen cada vez más claras".[7] Esta reflexión se refiere a la evolución de los sistemas de protección social en los países desarrollados, aunque también resulta útil en las relaciones internacionales. Nos permite mostrar hasta qué punto las primeras conexiones concedieron la reactivación reciente, sin afirmar tampoco que la conexión con la herencia pudieran ser automáticas. Esto sirvió para concientizar a los actores políticos acerca del potencial o la dificultad que representaban estas relaciones en su proyecto de inserción internacional. Los primeros intercambios con estos socios adquirieron importancia en el momento de la reactivación porque los protagonistas tenían en mente los esfuerzos de sus predecesores. Procederemos ahora a demostrar que la experiencia y la herencia facilitaron el acercamiento porque "la socialización de los actores hace más estrechos los lazos en lugar de deshacerlos".[8] En todos los

[5] *Idem.*

[6] Algunos trabajos recientes mencionan, por otra parte, cierta continuidad de las reivindicaciones del Sur en los foros multilaterales. Analúcia Danielevicz Pereira, "A dimesão económico-comercial: IBAS a construção de uma agenda comum de cooperação Sul-Sul", en Paulo Fagundes Visentini, Marco Aurelio Cepik y Analúcia Danielevicz Pereira, *G3-Fórum de diálogo IBAS*, Curitiba, Jurúa, 2010, p. 173; Guillaume Devin y Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, París, A. Colin, 2011, pp. 126-132.

[7] Bruno Palier, Giuliano Bonoli, "Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale", *Revue française de science politique*, vol. 49, núm. 3, 1999, pp. 399 y 400.

[8] Guillaume Devin, "Les solidarités transnationales, phénomène social à

casos esta socialización da la oportunidad, si los actores la aprovechan, de evitar errores del pasado. El retroceso de los años 1980-1990 en las relaciones Sur-Sur significó de esta manera más un paréntesis que una ruptura.

En segundo lugar, el cambio inducido por los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo no se ejerció de manera continua, sino por impulsos, esto es, por saltos. En efecto, la intensificación de las relaciones Sur-Sur fue seguida por un reflujo antes de tener una nueva dinámica. Tendremos entonces que prestar importancia a la durabilidad de la reactivación y a sus consecuencias en la evolución del sistema internacional; los instrumentos analíticos propuestos por Émile Durkheim nos servirán para lograrlo.

En su análisis del cambio dentro del tejido social, el sociólogo teoriza el proceso de densidad dinámica para interpretar la creciente interdependencia de los individuos y las sociedades. Recordemos que este concepto presentado en la introducción se desdobla en dos dimensiones: una material y la otra moral. Aunque la primera no engendre sistemáticamente a la segunda, todo reforzamiento moral se vuelve imposible sin un acercamiento material previo entre diferentes entidades sociales.[9] Ahora bien, con el fin de estimar el acercamiento de Brasil, Chile y Venezuela con sus contrapartes en desarrollo, una primera etapa consiste entonces en estudiar su vinculación material, es decir, la intensificación de las relaciones políticas, económicas, solidarias, culturales y de defensa.[10] Así respondemos a nuestra problemática sobre el cambio, demostrando que la mayor cooperación material desemboca en una descentralización del sistema internacional.

---

l'échelle mondiale", en Guillaume Devin (coord.), *Les solidarités transnationales*, París, L'Harmattan, 2004, p. 17.

[9] Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires, La Pléyade, 1976, pp. 126-127.

[10] Este trabajo no pretende presentar exhaustivamente estas relaciones, tarea inalcanzable si se tienen en cuenta la amplitud de los casos que habría que inventariar y la imposibilidad de saberlo todo, en particular respecto al tiempo presente. La modestia será entonces nuestra postura cuando propongamos una idea de conjunto sobre las grandes tendencias que revelan un proceso de densificación.

El estudio de la densificación material requiere una metodología poco empleada, incluso menospreciada, en el campo de las relaciones internacionales: la descripción. Volvemos, una vez más, al pensamiento durkheimiano, ya que la sociología insiste en la importancia del trabajo empírico en el proceder científico.[11] Además, en esta primera parte el método sirve a la argumentación; en otras palabras, haremos la demostración gracias a la revaloración del detalle. ¿Cómo defender que ha habido mayor cooperación material si no es exponiendo los hechos? No utilizamos la descripción simplemente como un método, sino más bien como un medio al servicio de un fin, que es justificar nuestra lectura. El objetivo no es describir por describir, pretendemos describir para argumentar. A final de cuentas, la descripción precisa se vuelve analítica; la enumeración sirve para explicar la densificación material; por lo tanto, nuestra estrategia de demostración, que emplea la acumulación de datos, no debe ser entendida como un procedimiento pasivo.

Otro sociólogo, Howard Becker, subraya también el interés de la descripción en el sentido que ésta permite llevar al lector a convencerse de aquello que se le pretende demostrar. Becker se interesa en los trabajos del novelista Georges Perec (un aficionado de la "descripción bruta"), del escritor James Agee y del fotógrafo Walker Evans, todos reconocidos por ser muy descriptivos. Al citarlos, Howard Becker muestra cómo la descripción detallada puede enseñarnos mucho más sobre una situación que una interpretación general de los hechos.

Esta elección metodológica nos sitúa un poco al margen de los trabajos de las teorías de las relaciones internacionales; al mismo tiempo éstos reciben críticas en parte porque tienen dificultades para traspasar las fronteras de sus ámbitos de estudio. Durante la realización de esta investigación pudimos constatar, por ejemplo, que el conocimiento recíproco entre internacionalistas y latinoamericanistas es exiguo.[12]

[11] Philippe Besnard, Massimo Borlandi y Paul W. Vogt, *Division du travail et lien social*, París, PUF, 1993, p. 137.

[12] Esto quiere decir, concretamente, que los investigadores no se conocen.

La descripción nos permite evitar otro escollo y superar las ideas recibidas, así como volver a pensar ciertos fundamentos, exigencia imprescindible para estudiar las relaciones Sur-Sur. Howard Becker no ignora esta ventaja de la enumeración:

> ¿Para qué nos sirven tantas descripciones? Quizá no sea lo único, aunque sin duda es muy importante: nos ayudan a superar el pensamiento convencional. Uno de los mayores obstáculos para la descripción y el análisis apropiado de un fenómeno social es que creemos conocer de antemano la mayoría de las respuestas. Damos muchas cosas por sentadas porque, después de todo, somos miembros adultos competentes de nuestra sociedad y sabemos lo que sabe cualquier adulto competente. Tenemos, como suele decirse, "sentido común" […] Pero, dado que el objeto de nuestro estudio es aquello que todo el mundo sabe, debemos cuestionarlo o, por lo menos, suspender todo juicio al respecto, ir a ver con nuestros propios ojos […] en vez de aceptar respuestas convencionales.[13]

Partimos entonces del principio de que no sabíamos nada o por lo menos de que sabíamos mal y buscamos en los hechos —hasta donde fue posible— los fundamentos de nuestra reflexión.

El primer capítulo aborda la herencia de la reactivación. Se trata de construir pasarelas con el desarrollo de la demostración. ¿De qué manera los primeros intercambios Sur-Sur siguieron inspirando la reactivación de los contactos? Estos lazos históricos permitieron también delimitar mejor las características específicas del acercamiento en curso entre las diplomacias brasileña, chilena y venezolana y sus socios en desarrollo.

La periodicidad de las políticas exteriores sudamericanas es tradicionalmente asociada a los mandatos presidenciales. Retomamos esta cronología, aunque con algunos matices. El primer capítulo aborda el periodo histórico que va desde los años cincuenta hasta finales del siglo XX. El segundo se enfoca en la reactivación Sur-Sur emprendida por los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva a partir de 2003 en Brasil; por los de Hugo Chávez desde 1999, pero sobre

[13] Howard S. Becker, *Trucos del oficio*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, pp. 105-106. Cita p. 114.

todo a partir de 2005, en Venezuela (hasta 2010); y por los de la Concertación, posteriormente los de la Coalición por el Cambio, en Chile, a partir del año 2000, en coincidencia con las presidencias de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera.

I
UNA HERENCIA INFLUYENTE

"No se tiene futuro si no se tiene pasado"

Fernand Braudel

Los universitarios latinoamericanos favorables al desarrollo de las relaciones Sur-Sur consideran en general que la configuración del mundo diseñada a partir de la Conferencia de Yalta (4-11 de febrero de 1945) no sólo condujo al sistema bipolar, sino que también creó "una estructura de dominación" de las potencias del Norte sobre las del Sur.[1] El impulso iniciado en Bandung en 1955 abrió entonces nuevas perspectivas para la inserción internacional de los países en desarrollo, principalmente los de América Latina y el Caribe. Estas estrategias Sur-Sur se inscribieron en una lógica de diversificación de sus lazos mundiales. La diversificación puede ser entendida como "la tentativa de un Estado de extender sus relaciones a regiones con las que las conexiones eran anteriormente rudimentarias, a través de un proyecto político nuevo y modificado".[2]

El propósito de este capítulo es doble: primero, afirmar que América Latina —en particular su Cono Sur— ha sido un actor histórico con pleno derecho del mundo en desarrollo y que no se trató de una novedad en este inicio del siglo XXI; segundo, mostrar que el fracaso de las primeras iniciativas, ligado en gran parte a la crisis de la deuda, no terminó con la dinámica Sur-Sur. Si se produjo un reflujo casi

[1] Paulo G. Fagundes Visentini, "O sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 40, núm. 1, 1997, pp. 5-6.

[2] Definición de Jörg Faust y Manfred Mols, citada en Stéphanie Reiss, "Discovery of the Terra Incognita: Five Decades of Chinese Foreign Policy Towards Latin America", Working Paper núm. 2, Universidad de Mainz, octubre de 2000, p. 5.

generalizado, fue seguido muy rápidamente por una reactivación efectuada de manera selectiva. El advenimiento del final de la Guerra Fría no parece primordial en este proceso; por el contrario, permitió el avance de la interpretación liberal del mundo y reveló diferencias persistentes entre el Norte y el Sur.

Al mismo tiempo, empezamos a evaluar el peso de esta herencia para la época más reciente. Nuestra mayor preocupación es permanecer lo más cerca posible de los hechos que confirman la hipótesis de la no ruptura entre los dos periodos de densificación. Por otra parte, este capítulo nos permite evaluar el cambio como un proceso de *path shifting* y no de *path dependence*. De acuerdo con el primero, más que encerrar la reactivación actual en cierta inercia, como supone el segundo, los acontecimientos históricos permiten el cambio.

Hemos optado a veces por presentar caso por caso los primeros contactos Sur-Sur establecidos por los dirigentes brasileños, chilenos y venezolanos. Esta manera de proceder no representa, desde nuestra perspectiva, una disminución de la problemática, ya que la justificación mediante los datos pertenece a nuestra lógica argumentativa. El plan pone de relieve la evolución de los lazos en el curso de la sucesión de gobiernos y de las coyunturas, asimismo, confirma nuestra primera hipótesis de un cambio realizado por saltos.

El periodo cubierto por este capítulo es muy amplio y no permite ofrecer, sino a grandes rasgos, las primeras dinámicas de densificación material entre América del Sur y sus contrapartes de África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente. Los regímenes que se sucedieron fueron muy variados, lo que tuvo consecuencias en las políticas exteriores. Las estrategias dirigidas hacia los países en desarrollo no se revelaron siempre prioritarias, resulta más conveniente mencionar momentos de intensificación Sur-Sur. Sin embargo, la opción del Tercer Mundo estuvo siempre latente en el contexto de la Guerra Fría.

A. Los primeros pasos fundadores

1. El punto de partida: políticas exteriores innovadoras y cooperación multilateral

Los años de 1955 a 1980 oscilaron entre esperanzas y decepciones para los países del Tercer Mundo que buscaron ser reconocidos como actores indiscutibles en la escena internacional. A pesar de algunas iniciativas puntuales a partir de finales de los años cincuenta, América Latina —con excepción de Cuba—[3] se comprometió tardíamente, pero de manera firme, con el mundo en desarrollo. De acuerdo con un estudio de Edy Kauffman de 1975, 39% de las embajadas de Brasil se repartían entre el conjunto de los países en desarrollo y del bloque soviético, 35% en el caso de Chile y 27% en el de Venezuela. América Latina englobaba en promedio, sólo ella, casi 37% de estos puestos;[4] el resto se distribuía entre África, Asia y el Medio Oriente, que se encontraban por lo tanto subrepresentados. Los gobiernos sudamericanos no fueron, en un primer momento, muy activos respecto al resto del Tercer Mundo a causa de las constricciones impuestas por Estados Unidos. Al término de la Segunda Guerra Mundial, América Latina se volvió atractiva para la potencia estadounidense. La región representaba, en efecto, las dos quintas partes de los votos de la Organización de las Naciones Unidas, y entre 1946 y 1947, 25% de las exportaciones estadounidenses tenían su destino en esta parte del mundo.

A partir de los años setenta, un grupo de Estados del Tercer Mundo, entre ellos algunos latinoamericanos, se benefició del crecimiento económico acelerado que aumentó sus capacidades de acción y orientó su atención hacia nuevos horizontes. El objetivo principal apuntaba entonces a ya no sólo formar parte de las estructuras mundiales, sino a participar en ellas de manera activa, en función de los márgenes de maniobra que se encontraban a disposición. Fueron, de

[3] Además de sus estrategias bilaterales y de apoyo a los movimientos de liberación, Cuba participa en las reuniones de los Países No Alineados desde 1961; fue incluso anfitriona de una cumbre en 1979 y organizó la Conferencia Tricontinental en 1966.

[4] Edy Kaufman, "Latin America", en Christopher Clapham y William Wallace (eds.), *Foreign Policy Making in Developing States*, Farnborough, Saxon House, 1977, p. 142.

hecho, las presiones provenientes del Sur las que condujeron a una ampliación del Consejo Económico y Social de la ONU de 18 a 27 miembros en 1965, luego a 54 en 1973, y del Consejo de Seguridad de 11 a 15 lugares en 1965. Las primeras acciones latinoamericanas resultaron de diplomacias innovadoras y de un interés particular hacia los foros multilaterales.

De los tres casos estudiados, Venezuela se lanzó en primer lugar a un acercamiento con los países petroleros del Medio Oriente. Sin embargo, fue Brasil quien desarrolló estrategias Sur-Sur más consecuentes, en particular con África. En cuanto a Chile, adoptó una política más selectiva, pero también más continua.

a) El voluntarismo de los visionarios

Venezuela, precursor del Sur-Sur en América del Sur

País petrolero desde principios del siglo XX, Venezuela se preocupó rápidamente por la competencia del Medio Oriente y se abocó a establecer contacto con estos Estados desde los años cincuenta. Tales interacciones condujeron a la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).[5] Según el historiador venezolano Demetrio Boersner, el periodo de integración de Venezuela al Tercer Mundo inició verdaderamente en 1968, cuando el diálogo Norte-Sur pasó al primer plano de las preocupaciones venezolanas.[6] El gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) ratificó la transición iniciada con Raúl Leoni (1964-1969); amplió el papel de su país en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en la OPEP; y actuó a favor de controlar los precios de las materias primas. Este país acogió también la Conferencia Mundial sobre el Derecho del Mar en 1974, durante la cual defendió la tesis de la zona económica de las 200 millas. Sin embargo, fue el alza vertiginosa de

[5] Cf. infra, p. 104.

[6] Anteriormente el presidente Rómulo Betancourt había impuesto una doctrina que prohibía a Venezuela establecer relaciones con regímenes no democráticos, lo que limitaba su potencial de acción al mundo en desarrollo. Demetrio Boersner, "La politique extérieure du Venezuela: évolution et perspectives", *Relations internationales*, núm. 23, otoño de 1980, p. 268.

los precios de los hidrocarburos, luego de la primera crisis petrolera de 1973, lo que propulsó a Venezuela a la escena internacional. El país sudamericano adquirió una capacidad de influencia superior, a veces considerada como desproporcionada,[7] durante la presidencia de Carlos Andrés Pérez (1974-1979).

Con recursos financieros multiplicados por once gracias a los ingresos petroleros,[8] el presidente socialdemócrata[9] desplegó una política exterior hiperactiva que pretendía transformar el orden económico y político internacional, y siguiendo esta lógica, emprendió la nacionalización del petróleo venezolano. Para alcanzar sus objetivos, Carlos Andrés Pérez hizo suyas las reivindicaciones del Sur para volverlas visibles en el marco del enfrentamiento Este-Oeste, cuidando no deteriorar sus relaciones con Estados Unidos, principal comprador del oro negro venezolano. La "Venezuela saudita"[10] logró incluso ser nombrada portavoz de todos los países en desarrollo en la Conferencia Norte-Sur de París llevada a cabo entre 1975 y 1977. Durante un discurso pronunciado en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1977, el presidente venezolano declaró representar "un país históricamente dispuesto al servicio de la humanidad".[11] Fue entonces cuando se desarrolló la red diplomática venezolana para convertirse en la tercera más importante de la región lati-

[7] Según esta interpretación, Venezuela goza de una presencia internacional demasiado importante en relación con su capacidad real de acción, lo que resulta, a final de cuentas, contraproducente. Ricardo Acevedo Caballero, "Venezuela: ¿potencia o país pequeño?: los fundamentos estratégicos de la política exterior", tesis de Maestría en Ciencia Política, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 2001.

[8] Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty*, Berkeley, University of California Press, 1997, p. 3.

[9] Dos partidos principales se reparten el poder en Venezuela durante la IV República, de 1958 a 1998, luego de un acuerdo firmado después de la dictadura llamado el Pacto de Punto Fijo. Por un lado Acción Democrática (AD), socialdemócrata, y por otro el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), socialcristiano. Los dos presidentes simbólicos de cada partido son Rafael Caldera (COPEI, 1969-1974 y 1994-1999) y Carlos Andrés Pérez (AD, 1974-1979 y 1989-1993).

[10] Expresión que remite a la época de prosperidad económica durante el primer *boom* petrolero.

[11] Carlos Andrés Pérez, *La política internacional de Carlos Andrés Pérez*, Caracas, Centauro, 1980, n. c.

noamericana. Con 84 embajadas (contra 52 en 1975), la cooperación ofrecida por el país caribeño alcanzó 2.55% del Producto Interno Bruto (PIB).[12] Pero su política económica, guiada por el proyecto de industrialización Gran Venezuela, se fundó en parte en créditos contratados con bancos internacionales, lo que le iba a acarrear a Venezuela problemas de deuda algunos años más tarde. A pesar de todo, la administración de Luis Herrera Campins (1979-1984) se benefició de un nuevo *boom* petrolero en 1979 y trató de mantener una política Sur-Sur activa, por ejemplo, sobre las situaciones afgana y namibia, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.[13]

El papel político de Venezuela en el Tercer Mundo ganó también renombre gracias a la acción de políticos precursores, como Juan Pablo Pérez Alfonso, ministro de Minas e Hidrocarburos, quien estuvo en los orígenes de la OPEP, y Manuel Pérez Guerrero, diplomático y secretario general de la UNCTAD entre 1969 y 1974, posteriormente ministro de Estado de relaciones económicas en el gobierno de Carlos Andrés Pérez; un fondo de desarrollo de la Conferencia lleva su nombre desde 1986 como homenaje a su acción a favor de la cooperación Sur-Sur. De nuestros tres casos, Venezuela fue el primero en establecer contacto con los países del Tercer Mundo; Brasil se activó más tarde.

Brasil, una proyección más global pero ambigua

La proyección de Brasil en el mundo en desarrollo fue ambigua hasta 1975, marcada por el titubeo entre la alineación privilegiada con Estados Unidos y Portugal, y una emancipación percibida como arriesgada. Así, Brasil no ha sido miembro del Movimiento de los Países No Alineados, aunque asistía a sus reuniones en calidad de observador. Entre 1945 y 1960 no efectuó visitas de alto nivel al Tercer Mundo, lo que provocó la perplejidad de autores precursores de la diplomacia Sur-Sur brasileña: "¿Vamos a seguir dejando a países como India, México, Venezuela, Egipto o Cuba robarnos esta tarea honorable [asumir la defensa de los más débiles]?".[14]

[12] Ricardo Acevedo Caballero, *op. cit.,* p. 47.

[13] María Teresa Romero, *Política exterior venezolana*, Caracas, Libros del Nacional, 3a. ed., 2009, p. 100.

[14] Sin embargo, Brasil ha recibido visitas de alto rango, como las del presidente

A pesar de algunos indicios, aún muy retóricos, expresados durante la Política Exterior Independiente (PEI) puesta en marcha a partir de 1961 con los gobiernos de Jânio Quadros y de João Goulart,[15] el golpe de Estado militar de 1964 provocó un reflujo de las aspiraciones tercermundistas brasileñas, pero sólo por algunos años. El crecimiento de las necesidades de hidrocarburos y la urgencia de encontrar mercados para sus productos manufacturados, con el fin de asegurar la perdurabilidad de su modelo económico —construido sobre un sistema de industrialización por sustitución de importaciones—, condujeron a Brasil hacia una nueva inserción dentro del mundo en desarrollo, en detrimento de algunas posturas ideológicas anticomunistas. Como lo subraya Alain Rouquié: "si bien pudo pensarse que la ausencia de petróleo había contribuido a cierta globalización de la política brasileña, fueron el petróleo y el *boom* de los hidrocarburos de 1973 a 1979 lo que proyectó temporalmente a Venezuela a la escena internacional".[16] Diferentes consecuencias del choque petrolero, pero reacciones similares: así, la decisión de acercarse al Tercer Mundo presentó orígenes múltiples.

Iniciado por Artur Costa e Silva, este proceso adquirió mayor amplitud en la época del Pragmatismo Ecuménico Responsable de Ernesto Geisel (1974-1979) y del universalismo de João Figuereido (1979-1985). Esta postura continuó después de la transición democrática emprendida por José Sarney (1985-1990), pero, como en Venezuela, se topó con la deuda. En nombre de los intereses nacionales, y enfrentado a la política de Jimmy Carter respecto a los derechos humanos, Brasil tomó distancia de sus aliados occidentales para privilegiar la lógica tercermundista en la elaboración de su política exterior. Se acercó entonces a las posiciones africanas y árabes en la ONU y reconoció a la República Popular China,[17] lo que profundizó la di-

---

de Líbano y del vicepresidente de India. Adolfo Justo de Menezes, *O Brasil e o Mundo Asio-Africano*, Río de Janeiro, GRD, 1960, pp. 12 y 329.

[15] Política marcada por la acción de los ministros de Relaciones Exteriores San Tiago Dantas y Araújo Castro. Para una presentación de la PEI hecha por el mismo Jânio Quadros, véase "Nova Política externa do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 16, diciembre de 1961, pp. 150-156.

[16] Alain Rouquié, *América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 412.

[17] José Augusto Guilhon Albuquerque, "Brazil, from Dependency to Globaliza-

versificación de su diplomacia. Su acción permaneció más activa en el ámbito económico, porque las cuestiones políticas eran objeto de diferencias entre el régimen autoritario y la mayoría de sus contrapartes en desarrollo. Los actores políticos brasileños evitaron asumir una posición francamente hostil ante el mundo occidental desarrollado, al contrario de algunos Países No Alineados.[18] Fortalecidos por el "milagro" económico de su país, los dirigentes brasileños aspiraban por lo tanto a realzar su estatus internacional y su margen de maniobra, principalmente en las Naciones Unidas. Recordemos que en 1981 Brasil era la octava economía mundial y que su PIB creció 10.1% entre 1968 y 1974 en comparación con 3.7% de 1962 a 1967.[19] Sin embargo su déficit comercial aumentó, lo cual intentó detener mediante la búsqueda de nuevos mercados.

Fue en parte siguiendo esta perspectiva como los gobiernos brasileños empezaron a instrumentar programas de contribución, en particular después de 1978, fecha de formulación del concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en las Naciones Unidas.[20] Brasil presentaba la particularidad de ser a la vez receptor y oferente. Se creó un Secretariado de Coordinación en 1969, que fue reemplazado por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) en 1987. Estas dos estructuras establecieron lazos con la región latinoamericana y África. Amado Luiz Cervo registró 694 proyectos que concernieron a 61 países (incluida la región latinoamericana) en los archivos de la Agencia, lo que demuestra que Brasil fue muy solicitado.[21] La

---

tion", en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policies*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003, p. 280.

[18] Henrique Altemani de Oliveira y Fernando Augusto Albuquerque Mourão, "O procesos de definição da política externa africana no Brasil", en José Augusto Guilhon Albuquerque y Henrique Altemani de Oliveira (coords.), *A política externa brasileira na visão de seus protagonistas*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 2005, p. 66.

[19] Heloisa Machado da Silva, "Da deterioração dos tempos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de exportações: a política de comercio exterior brasileira de 1954 aos nossos días", en José Flavio Sombra Saraiva y Amado Luiz Cervo (coords.), *O crescimento das relações internacionais no Brasil*, Brasilia, Saraiva/IBRI, 2005, p. 287.

[20] Cf. infra, p. 88.

[21] Sin embargo, sólo 90 de esos proyectos tienen registro de las relaciones y se dio seguimiento a un número aún menor; los archivos están incompletos. Amado Luiz

operación de atracción de los países en desarrollo mediante la solidaridad pareció entonces haber funcionado. En 1981 Brasil vendió 51.7% de sus productos manufacturados a países del Tercer Mundo, aproximadamente seis mil millones de dólares estadounidenses.[22] Nuestro tercer caso, Chile, adoptó una estrategia más modesta que la de su vecino brasileño, aunque más estable.

Chile, entre selectividad y continuidad

Chile presentó una inserción internacional particular. Sus representantes políticos contemplaron en raras ocasiones una diplomacia Sur-Sur afirmada, con excepción de Salvador Allende (1970-1973). Sin embargo, esto no impidió a los gobiernos subsiguientes establecer relaciones con países en desarrollo de manera más selectiva que Brasil o Venezuela, pero con una continuidad, en ocasiones sorprendente, en particular con Asia.

La situación de Chile en el escenario internacional ha tenido una gran evolución desde los años cincuenta. El proyecto de la Unidad Popular (UP) y su propuesta de transición pacífica al socialismo mostraron a este país ante los ojos del mundo. En el contexto bipolar, Salvador Allende puso en marcha una diplomacia que definió como independiente. Diversificó las relaciones diplomáticas de Chile con el bloque soviético y con los países del Tercer Mundo reconociendo, por ejemplo, a la República Popular China, Corea del Norte, India, Argelia, Nigeria y Zambia.[23] Su gobierno apoyó también la propuesta de las 200 millas náuticas.[24] Chile gozó en aquel entonces de una visibilidad internacional superior a sus medios materiales.

Cervo, "Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 37, 1994, p. 49.

[22] José Flavio Sombra Saraiva, *O lugar da África*, Brasilia, UnB, 1997, p. 139.

[23] Francisco Rojas Aravena, "Chile: cambio político e inserción internacional, 1964-1997", *Estudios Internacionales*, vol. 30, núm. 119-120, julio-diciembre de 1997, p. 383.

[24] Para un recuento histórico del compromiso chileno en el ámbito del derecho marítimo, véase Miryam Colacrai y María Elena Lorenzini, "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de 'fuerzas profundas' y tendencias", *CONfines*, vol. 1, núm. 2, agosto-diciembre de 2005, pp. 51-52.

El impacto del golpe de Estado llevado a cabo por militares el 11 de septiembre de 1973 fue proporcional al interés suscitado por esta experiencia socialista. A diferencia de Brasil, Chile entró en un periodo de aislamiento internacional político, caracterizado por la ausencia de contactos internacionales estables. El país se transformó en un Estado paria, lo que puso fin a la diversificación de su diplomacia. Entre 1964 y 1970 Chile recibió la visita de diez jefes de Estado del mundo y sólo cuatro dirigentes sudamericanos fueron a Santiago de 1973 a 1980.[25] El mismo Augusto Pinochet no efectuó sino tres viajes oficiales al extranjero (incluyendo la visita fallida a Asia de 1980)[26] en 17 años de dictadura.

El régimen militar llevó a cabo una punzante política exterior anticomunista como resultado de su alineación pro-occidental en la Guerra Fría, lo que limitó *a priori* sus relaciones con un buen número de países en desarrollo. La densificación de las relaciones internacionales de Chile se debilitó, aunque no desapareció. En efecto, las autoridades chilenas intentaron establecer lazos con países de África, Asia y el Medio Oriente con el fin de obtener apoyos en las Naciones Unidas en contra de las condenas de violaciones a los derechos humanos que pesaban en su contra. Fue en tiempos de la dictadura cuando la red chilena de embajadas se amplió en el mundo en desarrollo y el gobierno chileno dio pruebas de un pragmatismo relativo con estas contrapartes, particularmente con China.[27]

La instrumentación de un sistema económico de orientación neoliberal sirvió de escapatoria a la dictadura de Augusto Pinochet. Con la influencia de los *Chicago Boys,*[28] Chile aplicó los fundamentos del neoliberalismo: liberalización de los flujos de los bienes y los capita-

[25] Heraldo Muñoz, "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno", en Juan Carlos Puig (coord.), *América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, vol. 2, pp. 355-356.

[26] Las autoridades filipinas cancelaron la visita mientras Augusto Pinochet ya estaba en el avión.

[27] Cf. infra, pp. 125-127.

[28] Los *Chicago Boys* constituían un grupo de economistas chilenos de los años 1970, formado en la Universidad de Chicago e influido por Milton Friedman y Arnold Harberger. Para las medidas, véase Patricio Meller, *Un siglo de economía política chilena*, *1890-1990*, Santiago, Andrés Bello, 1996.

les, disminución de las tarifas aduanales (a 10%) y equilibrio del déficit público. Quinientas empresas fueron privatizadas entre 1974 y 1982, y posteriormente entre 1985 y 1989.[29] Chile probó una especie de Consenso de Washington anticipado.

Gracias a esta orientación económica que puso fin a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) los dirigentes militares evitaron sanciones políticas desestabilizadoras. Este modelo, encauzado hacia el exterior, obligó a Chile a buscar una diversificación de sus exportaciones a partir de la segunda mitad de los años ochenta.[30] Fue así como entre 1983 y 1986 las misiones comerciales de ProChile se triplicaron en el mundo.[31] Hernán Cubillos, nombrado ministro de Relaciones Exteriores en 1978, flexibilizó la ideología de la diplomacia chilena,[32] y afirmaba que desarrollar los intercambios económicos permitía superar las eventuales barreras políticas de un acercamiento con Chile. Sus representantes lograron establecer contactos con Asia al priorizar objetivos comerciales.[33]

Sin embargo, la inserción política de Chile no sería efectiva sino luego del regreso de la democracia en marzo de 1990. Los gobiernos de la Concertación —coalición de partidos del centro y de izquierda— de Patricio Aylwin (1990-1994) y de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) profundizaron la diplomacia comercial precedente, establecida con Asia, y reanudaron relaciones con la comunidad interestatal, principalmente mediante organizaciones multilaterales.

[29] Yannick Mireur, "Les clefs de l'émergence chilienne", *Revue française de géoéconomie*, núm. 6, verano de 1998, p. 140.

[30] Joaquín Fermandois, "De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991", *Estudios Internacionales*, vol. 24, núm. 96, octubre-diciembre de 1991, p. 446.

[31] ProChile, o Dirección de Promoción de las Exportaciones, es una agencia pública de apoyo a la política comercial chilena desde 1974. Roberto S. Durán, "Ensayo de análisis conductual sobre los hitos de la diplomacia chilena entre las primeras y las últimas décadas del siglo XX", *Estudios Geográficos*, vol. 70, núm. 266, enero-junio de 2009, pp. 92-93.

[32] Heraldo Muñoz, *op. cit.,* pp. 353-391.

[33] Miryam Colacrai y María Elena Lorenzini, *op. cit.,* p. 60.

b) Lo multilateral como terreno de encuentro

El multilateralismo constituyó un terreno de aprendizaje de las relaciones Sur-Sur. Los primeros encuentros entre diplomáticos brasileños, chilenos y venezolanos con sus colegas de otros países en desarrollo muchas veces tuvieron lugar en instituciones internacionales. Diversos foros desempeñaron un papel (ONU, GATT) y varios temas (descolonización, desarrollo) reunieron a los representantes del Tercer Mundo. Gracias a su superioridad numérica, pero también al hecho de tener concepciones comunes del sistema internacional, estos actores tomaron conciencia de su fuerza diplomática, aunque adoptaron posturas que en ocasiones generaron tensión entre ellos. Algunas de estas reivindicaciones aún caracterizan la acción de estos países en la escena mundial. La Conferencia de Bandung de 1955 marcó el inicio de la articulación de los puntos de vista del Sur. ¿Cómo se insertaron nuestros tres países en el centro de los acercamientos tercermundistas?

El Movimiento de los Países No Alineados, lanzado en 1961 en Belgrado teniendo como base el rechazo a la lógica de los bloques, reunió progresivamente a América Latina con sus contrapartes en desarrollo. Los casos aquí estudiados estuvieron poco comprometidos con este conjunto en razón de sus diferendos políticos ligados a la Guerra Fría. Como lo hemos mencionado, Brasil nunca ha sido miembro, Chile no participó en tiempos de la dictadura —se integró al grupo en septiembre de 1973, justo antes del golpe de Estado— y la candidatura de Venezuela fue rechazada por Cuba y Guyana hasta 1989, a causa de una disputa territorial con esta última que tiene como motivo el territorio del Esequibo. Sin embargo, los tres votaron a favor de los grandes textos anticolonialistas de la ONU, como la Resolución 1514 de diciembre de 1960.[34] Su acción se hizo más visible con el surgimiento de los temas económicos.

[34] Esta Resolución que lleva por título "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales", reafirma el derecho a la autodeterminación y a la independencia de los pueblos bajo tutela extranjera y evoca los principios de igualdad, no injerencia en los asuntos internos y respeto de la integridad territorial de todos los pueblos, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml> (26 de noviembre de 2014).

América Latina entró en el juego por una vía original: la de las ideas. En 1948 se creó la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), nido del desarrollismo que luego iba a inspirar también la teoría de la dependencia. El trabajo del argentino Raúl Prebisch, quien sería el primer secretario general de la UNCTAD, aportó nuevas perspectivas de investigación que fueron retomadas principalmente por el chileno Enzo Faletto y por los brasileños Celso Furtado y Fernando Henrique Cardoso. En las publicaciones de Raúl Prebisch se defiende una visión estructuralista de las relaciones internacionales en la que los países en desarrollo son perjudicados por la organización de los intercambios económicos mundiales, al serles desfavorables los términos del intercambio. En efecto, las economías periféricas venden materias primas baratas y compran bienes manufacturados onerosos a los países desarrollados o del centro, lo que hace imposible cualquier salida de la pobreza y toda independencia económica. A partir de esta constatación, se propone la protección de los mercados nacionales y la instrumentación de programas públicos de industrialización. Estas ideas dieron origen a los modelos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Posteriormente, Raúl Prebisch reconoció la imposibilidad de efectuar solos estas transformaciones para los países pequeños en razón de los problemas de economía a escala; por ello, insistió entonces en la noción de integración regional.[35] El análisis del economista argentino ha inspirado numerosos trabajos que vienen a enriquecer y a pluralizar los estudios reagrupados con el término falsamente englobante de "teoría de la dependencia". Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, en *Dependencia y desarrollo en América Latina*, critican y afinan el pensamiento de Raúl Prebisch; le reprochan concentrarse en los síntomas de la dependencia y no en sus raíces. Según ellos, las sociedades latinoamericanas se desarrollan, pero de manera no autónoma. Resulta imposible para sus economías conquistar los mercados desarrollados puesto que los capitales y las tecnologías se transfieren del centro hacia las periferias. La dependencia se genera

[35] Helga Hoffmann, "Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo, Edgar J. Dosman", *Política Externa*, vol. 20, núm. 2, septiembre-noviembre de 2011, pp. 243-247.

entonces en movimientos financieros y comerciales, más que en el deterioro de los términos del intercambio.[36] Además, la situación latinoamericana no es solamente impuesta por causas externas, sino que debe ser explicada también mediante las relaciones existentes entre las clases dominantes del centro y las de la periferia.[37]

A escala mundial, la teoría de la dependencia tuvo eco en el Tercer Mundo. La declaración fundadora del G-77 del 15 de junio de 1964, emitida en ocasión de la primera UNCTAD, estipula desde su segundo párrafo:

> Las premisas de este nuevo orden [económico mundial] […] implican una nueva división internacional del trabajo que apunta a una industrialización acelerada de los países en desarrollo. Los esfuerzos de los países en desarrollo para elevar el nivel de vida de sus poblaciones, actualmente sometidas a condiciones exteriores desfavorables, deben ser completados y reforzados por una acción internacional constructiva.[38]

Diversos puntos de vista se intercambiaron entre la CEPAL y su homólogo africano (CEPA) en 1977 acerca de temáticas comunes, principalmente económicas.[39]

Así, el desarrollo vinculó a los países del Tercer Mundo y se articuló en primer lugar alrededor de las cuestiones comerciales. Luego del fracaso de la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC), un documento más modesto y técnico fue firmado con el Acuerdo General sobre las Tarifas Aduanales y el Comercio (GATT), a fin de administrar los intercambios internacionales.[40] Los pocos

[36] Amélie Blom, *L'interminable crépuscule de la théorie de la dépendance*, tesis de DEA (antigua maestría) en Relaciones Internacionales, París, IEP, 1993, pp. 13 y 21.

[37] Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1967.

[38] Declaración conjunta de 77 países en desarrollo emitida durante la clausura de la primera UNCTAD, en Ginebra, el 15 de junio de 1964. <http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html> (26 de noviembre de 2014).

[39] CEPAL, *África y América Latina*, Santiago, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1983; Eduardo Devés Valdés y César Ross (coords.), *Las ciencias económico-sociales latinoamericanas en África Sudsahariana*, Santiago, Ariadna, 2009; Tahina Ojeda Medina, *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, Madrid, Cataratas, 2016, p. 65.

[40] La OIC había sido imaginada durante la Conferencia de Bretton Woods para

países presentes en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Empleo llevada a cabo en La Habana entre noviembre de 1947 y marzo de 1948, entre los que estaban Brasil, Chile y Venezuela, negociaron la inclusión del desarrollo en el texto fundador (con otras cuestiones como el derecho al trabajo y los acuerdos agrícolas).[41] En cuanto al GATT, éste se limitaba a las medidas aduaneras y no abordaba temáticas que concernían a los asuntos internos de los Estados; excluía principalmente de su ámbito de competencia las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico. Fue en parte por eso que los países del Sur tuvieron que luchar para dotarse de un espacio de discusión sobre este tema crucial, concretado en 1964 mediante la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).[42] En su estela surgió el G-77, que reúne a países del Tercer Mundo en torno a las cuestiones económicas y de desarrollo. Los países sudamericanos se comprometieron firmemente en este ámbito: Brasil presidió el G-77 en 1967, luego Venezuela en 1981, el Chile de Salvador Allende acogió a la III UNCTAD en 1972; y finalmente, el segundo secretario general de la Conferencia fue un venezolano, Manuel Pérez Guerrero.[43] Uno de los logros de este organismo radicó en la promoción, a escala global, de las reivindicaciones y las visiones de los países del Sur referentes a la problemática del desarrollo. A partir de la UNCTAD, estos actores

---

constituir un conjunto de instituciones económicas mundiales con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Ivan Tiago Oliveira Machado, "A Ordem Econômico-Comercial Internacional: Uma Análise da Evolução do Sistema Multilateral de Comércio e da Participação da Diplomacia Econômica Brasileira o Cenário Mundial", *Contexto Internacional*, vol. 29, núm. 2, julio-diciembre de 2007, p. 243; Faizel Ismail, "Mainstreaming Development in the WTO. Developing Countries in the Doha Round", Documento de trabajo núm. 0911, FES, 2009, pp. 15-22. Sobre la influencia de los PED en esta conferencia, véase Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.

[41] <http://www.wto.org/french/docs_f/havana_f.pdf> (14 de octubre de 2010).

[42] Los países del Sur apoyan la creación de varios otros organismos vinculados con las cuestiones del desarrollo. Guillaume Devin y Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, París, A. Colin, 2011, pp. 97 y 129.

[43] De 1964 a 2010, cinco de ocho secretarios generales son latinoamericanos y/o caribeños.

se organizaron para negociar la incorporación de los lazos entre comercio y desarrollo dentro del Acuerdo General Fundador del GATT. En 1968, la II Conferencia logró ratificar un Sistema Globalizado de Preferencias (SGP), mecanismo que preveía que los países desarrollados dieran condiciones tarifarias específicas para la entrada de los productos de las economías en desarrollo a su mercado nacional. Este trato especial y diferenciado estaba incluido en los textos del GATT mediante la cláusula "Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo" (26S/203).[44] Se trataba de una derogación al principio de la nación más favorecida que regía el comercio mundial, la cual estipula que la tarifa más baja de un producto importado de un país debe ser aplicada a todos los socios. Las reivindicaciones del Tercer Mundo desembocaron en 1965 con la creación de la parte IV del GATT y con la inserción de la cláusula de habilitación 26S/203 en 1971, inicialmente por diez años y luego de manera permanente a partir de 1979.[45] Asimismo, la UNCTAD negoció la creación de acuerdos internacionales sobre los productos agrícolas, inspirándose en la experiencia de la OPEP, y supervisó la creación de un Fondo para las materias primas que apuntó a la creación de *stocks* internacionales que permitieron mantener los precios.[46] Las realizaciones del Tercer Mundo en el ámbito económico no se detuvieron en el foro de la UNCTAD.

El G-77 extendió su ámbito de acción a la Asamblea General de las Naciones Unidas y logró que se votara la Resolución 3201 del 1 de mayo de 1974 sobre la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).[47] Desde una perspectiva similar, la Car-

[44] <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2309&lang=2> (26 de noviembre de 2014).

[45] La cláusula retoma el principio del SGP.

[46] En 1976, 18 bienes son incluidos en el programa integrado de los productos básicos; algunos ejemplos de acuerdos sobre los productos agrícolas son: cacao, azúcar, trigo, tomillo, aceite de oliva. Ian Taylor y Karen Smith, *United Nations Conference on Trade and Development*, Londres, Routledge, 2007, pp. 3-4 y 63.

[47] Forman parte de estas reivindicaciones: el alza de los precios de las materias primas, el acceso al capital internacional, la ayuda de 0.7% del PIB de los países desarrollados, la transferencia de tecnologías y el carácter automático de los préstamos del FMI. <http://daccess-dss-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/071/98/IMG/NR007198.pdf?OpenElement> (14 de octubre de 2010).

ta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados fue adoptada ese mismo año (Resolución 3281) con una activa participación latinoamericana.[48] Hecho revelador: los seis Estados que votaron contra la Resolución pertenecían al mundo desarrollado: Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Gran Bretaña, Luxemburgo y la República Federal de Alemania.[49] El documento reafirma el principio de soberanía económica de los Estados, así como la regulación de las inversiones extranjeras, y alienta la creación de organizaciones de países productores de materias primas.[50]

Estos textos atestiguan la continuidad de las temáticas llevadas por Brasil, Chile y Venezuela a la escena internacional. Algunos de ellos, por ejemplo el GATT, fueron fundadores de las reivindicaciones comerciales retomadas en 2003 en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).[51]

La cooperación para el desarrollo representó otro ámbito de reivindicaciones muy importante. Desde 1952 Chile, por medio de su representante Hernán Santa Cruz, junto con Birmania, Cuba, Egipto y Yugoslavia, promovió la creación de un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED).[52] Los representantes brasileños apoyaron la iniciativa pero se opusieron a un sistema de participación universal: estimaron contradictorio asociar las contribuciones de los países dotados de exceso de recursos con los que justamente carecen de ellos.[53] Surgió entonces el debate so-

[48] Cuatro políticos desempeñaron un papel determinante: Houari Boumédiène (Argelia), el Sha de Irán, Luis Echeverría (México) y Manuel Pérez Guerrero (Venezuela). La UNCTAD participó en la preparación del texto. Gilbert Rist, *El desarrollo, historia de una creencia occidental*, Madrid, Catarata, 2002, p. 169.

[49] Chris Alden, Sally Morphet y Marco Antonio Vieira, *The South in World Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 70.

[50] Patricia Soares Leite, *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa*, Brasilia, FUNAG, 2011, p. 69.

[51] Cf. capítulo III-A-1-c, pp. 325-332.

[52] Se trataba de un fondo para financiar la ejecución de proyectos no rentables. El lanzamiento del proyecto como su entierro se relatan en Hernán Santa Cruz, *El dilema de la comunidad mundial. Cooperar o perecer. 1941-1960, los años de creación*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, t. I, pp. 409-439.

[53] José Honorio Rodrigues, *Brasil e África: outro horizonte*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 1982 [1961], p. 437.

bre el principio de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas".[54] Los términos del problema estaban ya planteados: ¿Quién debe pagar?

Paralelamente, han aparecido nuevos oferentes del mundo en desarrollo. Se configuró entonces en la ONU un marco de acción para la cooperación Sur-Sur. Al nacer el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1966, Brasil desempeñó un papel activo para incluir esta forma de cooperación. En 1978, en Buenos Aires, tuvo lugar una conferencia que concluyó con un plan de acción y que instituyó el término Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD). Esta reunión fue muy importante porque estableció el marco conceptual de la cooperación Sur-Sur al cual se siguen refiriendo numerosos actores.[55] Además, la Conferencia marcó el inicio de la institucionalización de esta diplomacia de solidaridad Sur-Sur en los foros de la ONU. Según Amado Luiz Cervo, el interés del Tercer Mundo por la cooperación técnica brasileña se activó a partir de este encuentro.[56] Venezuela también se comprometió con este asunto: en 1981, el presidente Luis Herrera Campins acogió en Caracas una Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo. De ella resultó otro plan de acción que fijó los contornos del proyecto de Sistema Global de Preferencias Comerciales entre los Países en Desarrollo (SGPC) que fue lanzado en 1988. Durante su presidencia en el G-77 en 1980, Venezuela obtuvo la creación de un fondo cuyo objetivo fue promover la CTPD; este fondo sigue vigente, desde 1986 lleva el nombre de su iniciador: Fondo Fiduciario Pérez Guerrero.[57]

[54] Cf. capítulo III-B-2-b, pp. 371-376.

[55] Regresaremos a este marco y su contenido en el capítulo V-A-2-b, pp. 505-517. Silvia López Cabana, "Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica", Documento de trabajo, núm. 5, Cooperación Sur-Sur/Secretaría General Iberoamericana, 2014; Tahina Ojeda Medina, *op. cit.*, pp. 72-74.

[56] Amado Luiz Cervo, "Socializando o desenvolvimento: una historia da cooperação técnica internacional do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 37, 1994, p. 39.

[57] Bruno Ayllón e Iara Costa Leite, "La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior", en Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*, Madrid, Catarata, 2010, p. 158.

Los foros multilaterales han permitido a los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos descubrir que tenían puntos en común con otros Estados del Tercer Mundo. Este acercamiento con nuevos socios condujo a estrechar lazos bilaterales diversos e inestables, pero muchas veces fundadores.

2. El vaivén africano

Las políticas aplicadas por Brasil, Chile y Venezuela hacia África estuvieron ligadas históricamente a estrategias diplomáticas de acercamiento con los países en desarrollo. Al mismo tiempo, algunos Estados africanos buscaron a sus socios sudamericanos, principalmente por su solidaridad dentro de la ONU; fueron los casos de Argelia y Marruecos. El Frente de Liberación Nacional (FLN) intentó convencer a la región latinoamericana de la legitimidad de sus aspiraciones independentistas.[58] Posteriormente, los gobiernos argelinos y marroquíes compitieron por obtener el apoyo de sus homólogos latinoamericanos en el asunto del Sahara Occidental.[59]

La densificación de las relaciones con África presentó oscilaciones con reflujos, los más importantes en los años noventa, seguidos por una intensa reactivación en el decenio siguiente, en particular por parte de Brasil y Venezuela.

[58] Cecilia Baeza, "Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras, 1920-2010)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2010, p. 226.

[59] Tras el retiro de España en 1976, las autoridades marroquíes ocupan este territorio, mientras que otro grupo, el Frente Polisario, reclama la soberanía para formar un nuevo Estado, la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). El gobierno argelino apoyó el Frente y en un primer momento convenció a una mayoría de países latinoamericanos. Juan José Vagni, "Marruecos y su proyección hacia América Latina a partir de Mohamed VI", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Huelva, Universidad Internacional de Andalucía, 2009, pp. 93-99. Retomaremos el tema en el capítulo IV-B-3, pp. 445-448.

a) Brasil, un interés confuso

De los tres países estudiados, Brasil es sin duda el que ha tenido una política africana más densa pero, paradójicamente, también más confusa hasta 1975.

En su tesis doctoral, José Flávio Sombra Saraiva divide las relaciones Brasil-África en cinco periodos: la época colonial y la independencia constituyen los dos primeros; el segundo termina con una separación entre los dos lados del Atlántico.[60] El tercero trata de la reanudación gradual de los contactos a partir de la segunda mitad de los años cuarenta hasta 1961; el cuarto se extiende de 1961 a mediados de los años ochenta, cuando es revalorizada la dimensión de la diplomacia brasileña en el Atlántico Sur. El último corresponde al final de los años ochenta y los noventa, durante los cuales los lazos entre Brasil y el continente africano sufren una nueva contracción.

Fue necesario entonces esperar hasta la mitad de los años cuarenta, y sobre todo los años sesenta, para observar un aumento en el interés brasileño respecto al continente africano. El gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) presenció el inicio de las independencias africanas con relativa indiferencia, a pesar de su discurso anticolonialista.[61] Sin embargo, recibió la primera visita de un dirigente africano el 14 de diciembre de 1960, con el emperador de Etiopía Hailé Sélassié, y abrió embajadas en Accra y en Dakar. Los intereses brasileños en África se establecieron entonces en función de las lógicas europeas y estadounidenses. La firma del Tratado de Amistad y de Consulta con Portugal el 16 de noviembre de 1953 selló la ambigüedad de las posiciones de Brasil en África. Las Notas de interpretación, mantenidas largo tiempo en secreto, precisaban que la comunidad luso-brasileña no incluía las provincias ultramarinas de Portugal.[62] A cambio de una asociación pri-

[60] El autor describe su trabajo como un esfuerzo de síntesis que le hace falta a Brasil; el último se remonta al libro de José Honorio Rodrigues, de 1961. José Flávio Sombra Saraiva, *O lugar da África*, Brasilia, UnB, 1997, pp. 14-19. Sus trabajos más recientes subrayan además el dinamismo de la época de Lula, como en *África parceira do Brasil atlântico*, Belo Horizonte, Fino Traço Editora, 2012.

[61] Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *Historia da política exterior do Brasil*, Brasilia, UnB, 3a. ed., 2008, p. 300.

[62] José Flávio Sombra Saraiva, *op. cit.,* p. 54.

vilegiada, la antigua metrópoli se aseguraba contra toda reivindicación brasileña concerniente a sus colonias africanas (y asiáticas).

La Política Exterior Independiente (PEI) iba a tomar, sin embargo, algunas iniciativas hacia África. La División África surgió dentro de Itamaraty en 1961[63] y se creó un grupo de trabajo cuyo objetivo era entablar contactos con los países africanos recientemente independientes. Brasil obtuvo la firma del Acuerdo Internacional del Café en 1962 para coordinar la producción con potenciales competidores africanos.[64] La red de embajadas brasileñas en el continente africano se amplió y las dos primeras representaciones africanas de América Latina se instalaron en Brasil en 1962.[65] También fue puesto en marcha un programa de becas que permanece vigente hasta hoy en día.

El régimen que se asentó tras el golpe de Estado de 1964 asoció, en un primer momento, la política africana con las orientaciones diplomáticas del gobierno depuesto, acusado de haberse alejado demasiado del campo occidental. Esto no le impidió recibir al dirigente senegalés Léopold Sédar Senghor seis meses después de haber tomado el poder.[66] Desde 1965 y 1966 fueron enviadas a África misiones comerciales, signo de una inflexión de la dictadura cívico-militar brasileña. No obstante, fue verdaderamente perceptible una evolución a finales de los años sesenta e inicios de los setenta. El canciller Gibson Barboza realizó dos viajes en 1972 y 1973,[67] y varios jefes de Estado africanos fueron a Brasil.[68]

[63] Esta división será separada en dos en 1976.

[64] Henrique Altemani de Oliveira y Fernando Augusto Albuquerque Mourão, "Os processos de definição da política externa africana no Brasil", en José Augusto Guilhon Albuquerque y Henrique Altemani de Oliveira (coords.), *A política externa brasileira na visão de seus protagonistas*, Río de Janeiro, Lumen Juris, 2005, p. 51.

[65] Patricia Soares Leite, *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa*, Brasilia, FUNAG, 2011, p. 98.

[66] El golpe de Estado tuvo lugar en marzo de 1964 y la visita en septiembre del mismo año. Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, Brasilia, UnB, 3a. ed., 2008, p. 379.

[67] Fue a Costa de Marfil, Togo, Benín, Zaire, Camerún, Nigeria, Ghana, Senegal y el año siguiente, a Kenia y Egipto. Eugênio Vargas Garcia, *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*, Brasilia, FUNAG/Contraponto, 2a. ed., 2007, p. 206.

[68] Algunos ejemplos: Gabón, 1975; Gambia, agosto de 1979; Guinea, junio de 1980; Mali, octubre de 1981; Congo, julio de 1982, y Guinea Bissau, julio de 1984.

La visión geopolítica de los militares de la Escuela Superior de Guerra influyó profundamente en esta evolución. El Atlántico Sur formaba parte de un cordón de seguridad que era conveniente proteger contra el comunismo y para garantizar los aprovisionamientos del Oeste vía los pasajes cruciales de Suez y del Cabo de Hornos. Mario Travassos, primer teórico político de la expansión territorial brasileña, considera que tres de las seis áreas estratégicas de Brasil incluyen a África (rutas marítimas, proximidad del nordeste con este continente, descolonización y Guerra Fría en la Costa Atlántica), a lo que se agrega un desafío competitivo con Argentina.[69] Son sobre todo las ideas del general Golbery do Couto e Silva, jefe de gabinete de los presidentes Ernesto Geisel y João Baptista de Oliveira Figueiredo, las que iban a sentirse en la política brasileña. Según este general, para contrarrestar la amenaza soviética las autoridades brasileñas debían superar varios desafíos: el subdesarrollo y el riesgo de subversión, incluido en África del Oeste,[70] de lo cual resultó la voluntad de asegurar la seguridad del Atlántico Sur, privilegiando el pragmatismo: las relaciones son mantenidas con la Nigeria capitalista, la Angola socialista y la Sudáfrica del *apartheid*.[71]

Sin embargo, la suerte de las colonias portuguesas y francesas obstaculizó cualquier profundización de los lazos de Brasil con este continente y suscitó la desconfianza africana respecto al doble juego brasileño. Por ejemplo, Brasil votó en la ONU a favor de la Resolución 1742 para la creación de un comité de información sobre la situación de los territorios administrados por Lisboa en 1962 (obra de San Tiago Dantas), y ese mismo año se retrajo ante las Resoluciones 1807 y 1808, que acusaban directamente a Portugal.[72] El diplomático

---

Eugênio Vargas Garcia, *op. cit.,* pp. 218-227; Henrique Altemani de Oliveira y Fernando Augusto Albuquerque Mourão, *op. cit.,* p. 62.

[69] Sobre el análisis del pensamiento militar brasileño de esta época, véase Jean-Marie Bohou, *Géopolitique et projection de puissance du Brésil au XXIe siècle*, París, L'Harmattan, 2007.

[70] Thiago Bonfada de Carvalho, *Geopolítica brasileira e relações internacionais nos anos 50*, Brasilia, FUNAG, 2010, p. 101.

[71] Tom Forrest, "Brazil and Africa: Geopolitics, Trade and Technology in the South Atlantic", *African Affairs*, vol. 81, Issue 322, enero de 1982, p. 16.

[72] José Flávio Sombra Saraiva, *O lugar da África*, Brasilia, UnB, 1997, p. 79.

José Honório Rodrigues describe una "política vacilante […] un zigzag difícil de seguir y entender".[73]

La otra tensión de la relación de Brasil con los nuevos países independientes de África residió en la permanencia de los contactos mantenidos con Sudáfrica. En 1959 Brasil se abstuvo de votar una resolución que buscaba incluir las cuestiones del *apartheid* en la agenda de la Asamblea General de la ONU;[74] las razones de esta posición ambigua se debían a los intereses comerciales brasileños —argumento sistemáticamente empleado por Itamaraty— así como a la reorientación de la política africana tras el golpe de Estado. Humberto Castelo Branco no renunció a proyectarse en África, sin embargo, privilegió a los socios portugueses y sudafricanos pro-occidentales. El ministro sudafricano Muller viajó dos veces a Brasil, en 1966 y 1969 (visita privada).[75] En 1970 se establecieron sanciones que prohibían la venta de armas a Sudáfrica, pero al año siguiente se creó una cámara de comercio binacional en Johannesburgo. Asimismo, en 1968 se inauguró un vuelo Río de Janeiro-Johannesburgo. Algunas decisiones estratégicas bilaterales, además de los titubeos sobre las cuestiones coloniales, nos recuerdan que la herencia Sur-Sur de Brasil no constituye un conjunto homogéneo y no facilita, por lo tanto, de manera automática, la reanudación de los intercambios. Las estrategias del gobierno de Castelo Branco ilustran también las diferentes posibilidades de conducir diplomacias respecto al mundo en desarrollo.

Frente a una política juzgada como hipócrita entre la "África blanca" y la "África negra", Brasil se incluyó a la lista de embargo de 17 países del África negra en la víspera del primer choque petrolero. Asimismo, sobre la cuestión de la explotación de los recursos naturales compartidos, varios Estados africanos apoyaron a Argentina en detrimento de su vecino. La Resolución 3219 votada en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 1973, propuesta por Argentina, preveía consultas con todos los socios fronte-

[73] José Honório Rodrigues, *op. cit.,* p. 455.

[74] Adolpho Justo de Menezes, *O Brasil e o Mundo Asio-Africano*, Río de Janeiro, GRD, 1960, p. 15.

[75] Gladys Lechini, "La política de Brasil para Sudáfrica: el acercamiento post-1994 y sus resultados", en *Argentina y África en el espejo de Brasil*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 193.

rizos previas a la utilización de los recursos. Las autoridades argentinas buscaban así complicar el proyecto paraguayo-brasileño de la presa de Itaipú.[76] El gigante sudamericano se encontraba entre la espada y la pared.

Sin embargo, el compromiso brasileño decisivo en África no tuvo lugar sino hasta 1975 con el final de la dictadura en Portugal, tras la Revolución de los Claveles, y ante la necesidad de asegurar la continuidad del crecimiento económico del país. La diplomacia brasileña buscó demostrar su autonomía y reconoció la independencia de Guinea Bissau el 18 de julio de 1974, antes que Portugal, rompiendo así de hecho sus compromisos de 1953.[77] Luego ratificó su postura pro-africana, con lo que se convirtió en el primer país del mundo en reconocer, el 11 de noviembre de 1975, la independencia de la Angola del Movimiento Popular por la Liberación de Angola (MPLA), cercana al poder soviético.[78] Este acto del gobierno Geisel marcó el punto de partida de una relación privilegiada aún perceptible a inicios del siglo XXI. Empezó entonces la edad de oro de las relaciones Brasil-África, que duraría hasta la crisis de la deuda.[79] El interés brasileño fue también comercial, principalmente con Angola y Nigeria, países productores de petróleo que atraían a Brasil, cuya economía dependía de las importaciones del oro negro.[80] En este periodo se abrieron quince embajadas africanas en Brasil y seis más fueron acreditadas en dieciséis países.[81]

A pesar de las crecientes preocupaciones económicas —la deuda pasó de 25 mil millones de dólares en 1976 a 105 mil millones en

[76] José Flávio Sombra Saraiva, *op. cit.,* pp. 159-160. <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3129(XXVIII)&TYPE=&referer=/french/&Lang=S> (26 de noviembre de 2014).

[77] Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *op. cit.,* p. 422.

[78] Durante la lucha por la independencia, tres fuerzas principales participaron y se disputaron la toma de Luanda: el Movimiento Popular por la Liberación de Angola (MPLA), pro-soviético (hasta 1991), la Unión Nacional por la Independencia Total de Angola (UNITA), con apoyo sudafricano, y el Frente Nacional por la Liberación de Angola (FNLA), apoyado por Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría.

[79] Alberto da Costa e Silva, *Relações Brasil-África*, trabajo en curso, *ca.* 2009, p. 112.

[80] Cf. infra, pp. 95-97.

[81] José Flávio Sombra Saraiva, *op. cit.,* pp. 143-159.

1985— João Baptista de Oliveira Figueiredo mantuvo el timón hacia el destino programado y se convirtió en el primer dirigente brasileño en viajar a África.[82] Así, en noviembre de 1983 visitó Nigeria, Guinea Bissau, Senegal y Cabo Verde, precedido por su ministro Ramiro Saraiva Guerreiro que había viajado a África austral tres años antes. Esta red diplomática se extendió a 45 países con 21 embajadas; los años ochenta fueron los de consolidación de tales relaciones. Además, entre 1975 y 1987 diez jefes de Estado africanos fueron a Brasil, lo que atestigua el interés recíproco. El líder del Partido de los Trabajadores, Luiz Inácio Lula da Silva, llegó incluso a declarar en ese entonces que el único aspecto positivo del gobierno de Figueiredo era su política exterior.[83] El nivel comercial alcanzó algunos récords: en 1985, el continente africano representó 7.7% de las exportaciones brasileñas y 12.7% de sus importaciones;[84] en 1979 Petrobras (Bradespo), la compañía petrolera nacional brasileña, inició sus actividades en Angola, y la empresa de construcción Odebrecht, tres años más tarde. Es justo cuando Brasil otorgó líneas de crédito a nueve países africanos y firmó contratos de *countertrade* —intercambio de petróleo por productos industriales— con Nigeria y Angola, que serían fuente de deuda en los años siguientes.[85] La cooperación brasileña también prosperó: se firmaron Acuerdos-marco con 19 países africanos a partir de 1972.[86] La administración de José Sarney perpe-

[82] En 1984, el dirigente realizó también una visita a Marruecos. Eugênio Vargas Garcia, *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*, Brasilia, FUNAG/Contraponto, 2a. ed., 2007, pp. 227-228.

[83] José Flávio Sombra Saraiva, *op. cit.,* p. 199.

[84] Cálculos elaborados a partir de la base de datos de UN Comtrade. Exportaciones brasileñas a África en 1985: 1 964 479 026 dólares, importaciones 1 813 192 300 dólares. Exportaciones brasileñas totales en 1985: 25 638 731 776 dólares, importaciones 14 329 178 112 dólares.

[85] Los créditos fueron otorgados principalmente a Angola, Mozambique, Senegal, Costa de Marfil, Gabón, Guinea Bissau, Níger, Mali y Togo. Ivo de Santana, "Notas e comentarios sobra a dinâmica do comercio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, núm. 2, 2003, pp. 119-122.

[86] Carlos R. S. Milani, "Brésil, objectifs diplomatiques", *Courrier de la Planète*, núm. 84, 2007, p. 56.

Los países firmantes son: en 1972, Benín, Camerún, Costa de Marfil, Senegal y Togo; en 1973, Egipto Kenia y Zaire; en 1974 Gabón y Ghana; en 1977, Argelia y

tuó una política dirigida a África, aun si los primeros signos de reflujo se resintieron en el plano económico.[87] El dirigente viajó a Cabo Verde en 1986 y a Angola en 1989.

Otro cambio tuvo lugar respecto a Sudáfrica durante los años del Pragmatismo Ecuménico Responsable. Debido a la presión de Nigeria en 1974, el gobierno brasileño emitió un Comunicado Conjunto con su socio africano, para denunciar el *apartheid*. Los discursos se volvieron cada vez más críticos. Por otra parte, se tomó la decisión de apoyar la independencia de Zimbabue y de Namibia, ocupadas por tropas sudafricanas. La representación diplomática se redujo entonces a un encargado de comercio. En 1987, Desmond Tutu, opositor al *apartheid*, fue recibido en Brasil, lo mismo que el presidente de la Organización del Pueblo de África del Sudoeste (SWAPO), San Nujoma. Conviene señalar que Sudáfrica representaba sólo 6% del comercio Brasil-África subsahariana, contra 90% en 1970.[88] Sin embargo, las relaciones diplomáticas no se romperían a pesar del Decreto 91-524 de agosto de 1985, elaborado durante el gobierno de José Sarney, que reforzó las sanciones contra el régimen sudafricano. Además, Brasil puso fin al proyecto de creación de una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) —que incluía a Sudáfrica y a Argentina— nacido a finales de los años setenta. La Marina brasileña, al igual que Itamaraty, siempre se mostró reticente a militarizar el Atlántico Sur.[89] Para contrarrestar la iniciativa, Brasil propuso establecer en su lugar una Zona de Paz y Cooperación (ZPCAS), oferta que obtuvo el apoyo inmediato de Angola y de Nigeria antes de ser ratificada mediante la Resolución 4111 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1986, cortando así de tajo las aspiraciones sudafricanas.

Durante esta época, representantes de la sociedad civil se movilizaron de manera puntual contra el régimen del *apartheid*; un Comité

Cabo Verde; en 1978, Guinea Bissau; en 1979, Nigeria; en 1980, Angola y Mozambique; en 1981, Mali, y en 1984, Marruecos, Santo Tomé y Príncipe. Véase el sitio de la ABC: <www.abc.gov.br> (26 de noviembre de 2014).

87 Cf. infra, p. 139.

88 Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *op. cit.,* p. 448.

89 Pio Penna Filho, "O Atlántico Sul como espaço de possibilidades entre o Cone Sul e a África Austral", *Cena Internacional*, vol. 5, núm. 2, 2003, p. 26.

Brasileño de Solidaridad con los Pueblos de Sudáfrica y Namibia (COMÁFRICA) se organizó a partir de agosto de 1985: su presidenta, Jennifer Dunjwa Blajberg, era de origen sudafricano.[90] Este ejemplo nos recuerda el papel potencial de los actores sociales en un proceso de densificación de las relaciones Sur-Sur.[91] Históricamente, la inclusión de los afrodescendientes en la diplomacia africana brasileña se reveló anecdótica. Durante la época de la transición democrática, representantes de religiones afrobrasileñas fueron invitados por primera vez a participar en las ceremonias de bienvenidas organizadas para recibir a Desmond Tutu y a Nelson Mandela.[92]

Por último, es necesario señalar que Itamaraty desempeñó un papel esencial en esta dinámica africana. El Ministerio ha apoyado generalmente las tentativas de acercamiento con la África negra gracias a diplomáticos convencidos, como San Tiago Dantas, Ítalo Zappa, João Augusto de Araújo Castro y su discurso de las tres D: "desarme, desarrollo, descolonización", y también Gibson Barboza, opuesto a la visión recalcitrante del ministro de Finanzas, Delfim Neto.[93] Por su parte, la política africana de Venezuela dependió mucho más de la voluntad presidencial.

b) Venezuela, eclosión de los lazos con África

La intensidad de la diplomacia venezolana se suele relacionar con el nivel creciente de sus ingresos petroleros. De hecho, el pináculo de la política tercermundista venezolana se produjo en el momento del *boom* de los hidrocarburos, durante la primera presidencia de Carlos

[90] Ella participó primero en la creación del Instituto de Estudios Africanos (INEAFRIC) en 1981, que fue el origen de COMÁFRICA. <http://www.nelsonmandela.org/index.php/aama/entry/institute_of_afican_studies_instituto_de_estudios_africanos_de_rio_de_janei/> (16 de octubre de 2010).

[91] También hay intercambios a partir de los años ochenta entre los sindicatos de São Paulo, el Movimiento de los Sin Tierra y socios sudafricanos. Retomaremos esta temática en el capítulo VI.

[92] David Fig, "Interacciones de la sociedad civil a través del Atlántico: el caso de Sudáfrica y Brasil", Presentación durante el Congreso Internacional de la ALADAA, *ca*. 2003.

[93] José Flávio Sombra Saraiva, *op. cit.,* p. 172.

Andrés Pérez (1974-1979). Estos años de opulencia correspondieron también a aquellos en que el discurso pro-africano se volvió más recurrente. Las relaciones con África tuvieron asimismo una particular intensificación en la segunda mitad de los años setenta. El presidente venezolano recibió la visita de Léopold Sédar Senghor y de una delegación de la Organización de la Unidad Africana (OUA), ambas inéditas; fue a Argelia en 1975 y a Senegal en 1977.[94]

Aunque África en general estuviera menos presente en los discursos venezolanos, un impulso más discreto, relativamente selectivo pero continuo, se estableció y expresó en la construcción de una red diplomática. Los primeros lazos se tejieron con Egipto y Etiopía en 1950, quince años antes de un nuevo impulso con los gobiernos de Raúl Leoni (siete países) y Rafael Caldera (cinco países). Durante el mandato de este último, el Ministerio elaboró una estrategia africana y envió una misión a efectuar una gira por ocho países.[95] Esta primera inmersión condujo a la firma de algunos acuerdos de cooperación con Senegal en 1977, con Egipto en 1981 y 1988, y con Argelia en 1985.[96] En noviembre de 1980 Venezuela fue invitada a participar en una conferencia sobre el desarrollo de los países del África meridional.[97] En total, de 1950 a 1986 las autoridades establecieron relaciones diplomáticas con 25 países africanos. La posición venezolana frente a Guyana y Cuba fue determinante en la búsqueda de estos nuevos aliados.[98]

[94] Carlos Andrés Pérez, *Discursos de Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela, en su gira al exterior*, Caracas, Imprenta Nacional, 1977, pp. 219 y 235.

[95] En ese contexto, Venezuela organiza su participación como observador en la Cumbre de los Países No Alineados, prevista para realizarse en Tanzania. Demetrio Boersner, "La politique extérieure du Venezuela: évolution et perspectives", *Relations internationales*, núm. 23, otoño de 1980, pp. 279 y 285.

[96] Delia Picón, *Acuerdos bilaterales de Venezuela*, Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1995.

[97] María Teresa Romero, *Política exterior venezolana*, Caracas, Libros del Nacional, 3a. ed., 2009, p. 107.

[98] Cf. el problema del Esequibo y las rivalidades cubano-venezolanas en los países caribeños, p. 58. Luis Manuel Marcano Salazar, "Inicio de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y los países del África subsahariana", tesis para obtener el grado de Tercer Secretario, Relaciones Internacionales, Caracas, Instituto Diplomático Pedro Gual, julio de 2003, p. 30.

Al contrario de los casos brasileño y chileno, Venezuela se comprometió firmemente, a escala multilateral, a condenar el colonialismo y el *apartheid* y desempeñó un papel activo dentro del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas desde los años sesenta. Al respecto, Carlos Andrés Pérez declaró: "Venezuela rechaza y combate abiertamente el colonialismo y la discriminación racial. […] Repudia con vehemencia el *apartheid* que oprime a millones de seres humanos. Condenamos al régimen de Sur África y participamos del empeño emancipador de los pueblos sometidos a ese oprobioso sistema".[99] Su gobierno suspendió toda relación comercial con Sudáfrica, aunque este gesto tuvo un carácter meramente simbólico dadas las escasas relaciones económicas que existían entre ellos.[100] En 1983, el primer Premio Simón Bolívar para la Democracia, creado por Venezuela y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), le fue otorgado al rey de España y a Nelson Mandela, aún prisionero político.[101] Otro futuro presidente sudafricano, Thabo Mbeki, fue recibido en Caracas en los años ochenta.

Las relaciones más estrechas establecidas por Venezuela en África concernieron, sin embargo, a los países productores de petróleo, en particular Argelia, Libia y Nigeria: los tres tenían una embajada de Venezuela; además, con los dos primeros hubo varias visitas de Estado.[102] La OPEP constituyó, en este sentido, un espacio inicial de encuentros.[103]

[99] Carlos Andrés Pérez, *La política internacional de Carlos Andrés Pérez*, Caracas, Centauro, 1980, p. 26.

[100] Pio Penna Filho, *O Brasil e a África do Sul*, Brasilia, FUNAG/CESUL, 2008, p. 64.

[101] "Alianza estratégica en puerta", *IPS*, 4 de septiembre de 2008.

[102] Se registraron tres visitas de presidentes venezolanos a Argelia: marzo de 1975 (Cumbre de la OPEP), abril de 1977 y febrero de 1980; una a Libia en 1980, y una visita de un presidente argelino a Venezuela en mayo de 1985. Guillermo Quintero, "Relaciones diplomáticas de Venezuela con el Norte de África", *Política Internacional*, núm. 49, enero-marzo de 1998, pp. 19-21.

[103] Cuatro países africanos son miembros de la organización: Libia (1962), Argelia (1969), Nigeria (1971) y Gabón (1975-1996). Camille Forite, *Chávez et l'Afrique*, París, IHEAL, 2011, pp. 35-36. Volveremos a estudiar la pertenencia de Venezuela a la OPEP en infra, pp. 104-107.

Desde el punto de vista histórico, Venezuela no desarrolló realmente una estrategia hacia África. Los proyectos de cooperación fueron esporádicos (once) y pocos se concretaron;[104] el comercio se mantuvo en un nivel insignificante y los lazos bilaterales se limitaron muchas veces al establecimiento de relaciones diplomáticas. No obstante, Venezuela acogió y tomó partido por las reivindicaciones africanas en órganos multilaterales, y, sobre todo, los gobiernos de la IV República diseñaron los primeros fundamentos de la presencia venezolana en África. No fue entonces una casualidad que, a su llegada al poder, el presidente Hugo Chávez se haya dirigido en primer lugar a los Estados con los que ya existían relaciones, en particular los exportadores de petróleo. Chile presenta también una herencia frágil con el continente africano.

c) Chile y la irregularidad africana

Las relaciones de Chile con África han sido irregulares, en parte a causa de la instauración de la dictadura de Augusto Pinochet. Antes de 1973, unos lazos tímidos emergieron entre el Estado andino y los países africanos independientes. El universitario Andrés Bansart recuerda un acuerdo relacionado con el cobre que fue firmado con Zambia, siendo ambos socios productores de este metal; pero en conjunto África permanecía misteriosa y lejana para los chilenos.[105] Los primeros contactos diplomáticos se establecieron con Sudáfrica (1951) y con África del Norte, donde se concentraron las primeras embajadas. Etiopía y Zambia formaban parte también de los países con los que se tenían relaciones, el primero porque acogió organizaciones internacionales y el segundo en razón de la cooperación interestatal naciente en el marco del Consejo Intergubernamental de los Países Exportadores de Cobre (CIPEC, lanzado en 1967 y disuelto en

[104] Mazhar al-Shereidah, "El petróleo en las relaciones de Venezuela con África-Asia", en Elías Capriles y Hernán Lucena (coords.), *África y Asia: diálogos en Venezuela*, Mérida, GIEAA, 1998, p. 130.

[105] Entrevista con Andrés Bansart, director del Instituto de Altos Estudios de América Latina y el Caribe de la Universidad Latinoamericana y del Caribe (ULAC), realizada en Caracas el 7 de abril de 2009.

1988).[106] El presidente zambiano llegó a Santiago en 1965. Chile se comprometió a favor de las luchas anticoloniales, principalmente dentro del Comité de los 24 sobre la descolonización. El gobierno de Salvador Allende orientó la diplomacia hacia el acercamiento con los Países No Alineados; en este contexto, el vicepresidente de Madagascar fue recibido en Santiago. Por su parte, el presidente chileno realizó una visita a Argel en diciembre de 1972 y planeó otro viaje durante la Cumbre de los Países No Alineados que fue cancelado luego del golpe de Estado.[107]

La toma de poder de los militares tuvo consecuencias equívocas. En un primer momento, varios Estados del Tercer Mundo rompieron relaciones diplomáticas, como Argelia y Zambia. Luego, en 1983 y 1989, las embajadas chilenas en Nigeria y Túnez (abierta dos años antes) y las misiones en Gabón y Marruecos fueron cerradas. Al mismo tiempo, desde 1975, el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno se orientó hacia el África negra, buscando crear bases para futuros intercambios económicos y obtener apoyos de cara a las críticas de la ONU. Es así como, en 1975, la dictadura, abiertamente anticomunista, votó a favor de la integración de la Angola prosoviética a las Naciones Unidas. En 1984, Chile mantuvo relaciones con 24 naciones africanas; en cambio, no desarrolló vínculos de ningún tipo con otras 27. Se abrieron embajadas en Costa de Marfil, Gabón, Kenia, Marruecos, Nigeria (1977-1983) y Zaire. Delegaciones ministeriales llegaron a África en 1977, 1978 y 1987. El diplomático Andrés Sepúlveda considera que a final de cuentas la política de la dictadura respecto a este continente, en particular a su parte subsahariana, se tradujo en un fracaso. Treinta por ciento de los votos que condenaron el régimen militar en materia de derechos humanos provinieron de Estados africanos;[108] esta situación se debió en parte a los lazos de Chile con el régimen del *apartheid*.

[106] Luis Manuel Soto Cruz, "Antecedentes acerca de las relaciones diplomáticas entre Chile y los países del continente africano", Documento de trabajo, primavera de 2005, p. 11.

[107] Su viaje a Argelia se inscribe en el marco de un acercamiento con los países árabes. Cf. infra, pp. 112-113. <http://chileabroad.gov.cl/argelia/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/> (26 de noviembre de 2014).

[108] Andrés Sepúlveda, "Nuestros vínculos con África negra: pasado y presente", *Diplomacia*, núm. 54-55, 1991, p. 12.

El Chile de la Junta Militar experimentó una situación internacional que presentó efectivamente similitudes con el caso sudafricano, que incluso instaló una embajada en el país sudamericano en 1974. El gobierno chileno abrió de nuevo su territorio a las empresas sudafricanas de minerales, expulsadas y a veces expropiadas por la administración de Salvador Allende.[109] Posteriormente, ambos países iniciaron su transición democrática casi al mismo tiempo.

Aunque la amplitud de los contactos difiere mucho entre los tres casos de estudio, una red pionera se puso en marcha en África, en función de los medios de cada país. Algunos de estos fundamentos serían retomados para emprender la reactivación. Podemos observar que los lazos bilaterales con el Medio Oriente muestran una diversidad similar.

3. Estrategia puntual con el Medio Oriente

La expansión de las relaciones entre América del Sur y el Medio Oriente se fundó en dos temáticas principales: los intereses económicos y el conflicto entre Israel, Palestina y los países árabes.

El choque petrolero de 1973 despertó las diplomacias Sur-Sur:[110] tuvo un efecto de "poderío psicológico".[111] Por un lado, varios Estados latinoamericanos voltearon hacia el mundo árabe en busca de petróleo y de nuevos mercados para sus productos, pero también de inversiones. En este punto, Venezuela se distinguió de sus vecinos: como productor de petróleo, utilizó el oro negro como un instrumento al servicio de sus aspiraciones internacionales; en ese mo-

[109] Pio Penna Filho, *op. cit.,* p. 64.

[110] Libia fue el primer país que aumentó unilateralmente el precio y los impuestos sin negociaciones con las compañías multinacionales. El fracaso del diálogo y el estallido de la guerra del Yom Kipur provocaron el alza de los precios de 1.80 dólares por barril de petróleo en 1970, a 12 dólares en 1974. El segundo choque petrolero de 1989 tuvo como consecuencia un aumento del precio del barril, que llega a 32 dólares, antes de bajar de manera duradera en los años ochenta.

[111] Frase de Fehmy Saddy, "Arab-Latin-American Relations in the 1980's: An Interlocution", en Fehmy Saddy (ed.), *Arab-Latin-American Relations*, New Brunswick, Transaction Books, 1983, p. 9.

mento su situación lo acercó a los Estados árabes en el marco de la OPEP. Por el otro, los países árabes pretendieron persuadir a sus contrapartes sudamericanas a comprometerse con la causa palestina a cambio de venta de petróleo y envío de capitales.

Una nueva dinámica entre las dos regiones emergió a partir de 1975. La unión entre la Liga Árabe y los países latinoamericanos a favor de la introducción de bloques regionales en la ONU, los proyectos de cooperación entre la OPEP y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la creación de un banco latino-árabe, el ARLABANK en Lima en octubre de 1977, ilustran la tendencia.[112] Este impulso rebasó el marco intergubernamental, ya que en 1973 la Federación de las Entidades Americano-Árabes (FEARAB-América) fue lanzada en São Paulo con el objetivo de reforzar los lazos entre las comunidades árabes y sus tierras de acogida, así como con el Medio Oriente.[113]

Anteriormente las relaciones interregionales habían sido escasas, principalmente en razón del alineamiento más marcado de América Latina con las posiciones de Estados Unidos en el tema del conflicto Israel-Palestina. De 33 países que votaron por la Resolución 181 de 1947 sobre la división de Palestina, 13 eran latinoamericanos y entre ellos se encontraban Brasil y Venezuela;[114] Chile se abstuvo y sólo Cuba votó en contra.[115] No obstante, las diplomacias latinoamericanas no dieron totalmente la espalda a esta cuestión, ya que algunas de ellas se coordinaron para hacer una propuesta de resolución sobre el conflicto árabe-israelí en 1967. Veremos más adelante que la Resolu-

[112] Robert Thomas Barrata, "The PLO in Latin America", en Augustus R. Norton y Marin H. Greenberg (eds.), *The International Relations of the Palestine Liberation Organization*, Southern Illinois University Press, Carbondale/Edwardsville, 1989, pp. 172 y 187.

[113] "Árabes con identidad latinoamericana", BBC *Mundo*, 7 de abril de 2006: el Segundo Congreso se realiza en 2006, lo que coincide con un nuevo periodo de dinamismo Sur-Sur.

[114] A propósito de las otras preocupaciones brasileñas (Estados Unidos, Argentina, El Vaticano) y de la falta de interés directo por la cuestión en sí misma entre 1947 y 1949, véase Tullo Vigevani y Alberto Kleinas, "Brasil-Israel: da Partilha sa Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949)", *Cuadernos Cedec*, núm. 68, 1999, pp. 5 y 23.

[115] Cecilia Baeza, "América latina y la cuestión palestina (1947-2012)", *Araucaria*, vol. 14, núm. 28, segundo semestre de 2012, pp. 128-129.

ción 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, votada en el mismo año, se convirtió en la piedra angular de las posiciones brasileña, chilena y venezolana a propósito del *dossier* israelí-palestino.[116]

a) Venezuela, precursor gracias al petróleo

Los gobiernos venezolanos fueron precursores en el establecimiento de relaciones con el Tercer Mundo, particularmente con los socios del Medio Oriente, en razón de sus intereses petroleros. Desde los años cincuenta tomaron conciencia de que debían vigilar los precios del hidrocarburo con el fin de asegurar el desarrollo interno de su país. Se acercaron entonces a los Estados del Medio Oriente para sellar la cooperación y evitar una competencia desastrosa de estos productores que se beneficiaban de condiciones de extracción más favorables. La Junta Militar envió una misión a Arabia Saudita, Egipto, Irak, Irán y Kuwait en 1949.[117] Tras el retorno de la democracia, la acción determinada de Juan Pablo Pérez Alfonso desembocó en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) el 14 de septiembre de 1960.[118] Como ministro de Minas e Hidrocarburos en el gobierno de Rómulo Betancourt (AD, 1959-1964), él se interesó desde varios decenios atrás en las cuestiones petroleras e implementó las primeras leyes tributarias. También preconizó un mayor control de la explotación y una mejor participación del estado en los beneficios petroleros para proteger la economía venezolana de la inundación de divisas y de la inflación. En efecto, de 1919 a 1936 la producción nacional fue controlada en 99% por tres de las Siete Hermanas petroleras.[119] Las iniciativas venezolanas

[116] Cf. capítulo IV-B-2, pp. 435-440.

[117] Mazhar al-Shereidah, "El petróleo en las relaciones de Venezuela con Afro-Asia", en Elías Capriles y Hernán Lucena (coords.), *África y Asia: diálogos en Venezuela*, Mérida, GIEAA, 1998, p. 129.

[118] La Organización es creada en Bagdad entre Venezuela, Arabia Saudita, Irak, Irán y Kuwait. Estos países representan 85% de las exportaciones mundiales de petróleo bruto.

[119] Amado Porto de Oliveira, "The Need for More Horizontal Cooperation on Oil between Latin American and Arab Countries", en Fehmy Saddy (ed.), *Arab-Latin-American Relations*, New Brunswick, Transaction Books, 1983, p. 46.

suscitaron admiración, principalmente del saudí Abdullah Tariki, quien sería un importante aliado de Juan Pablo Pérez Alfonso en la creación de la OPEP, durante el primer Congreso Petrolero Árabe de El Cairo, en 1959.[120] En su visita a Caracas en 1977 el Shah de Irán declaró: "Ustedes han sido los maestros, Ustedes han sido los que nos han señalado el camino a los demás miembros de la OPEP".[121] El objetivo del cártel fue económico —estabilización de los precios, racionalización de la explotación— pero los países miembros ambicionaron a menudo transformarlo en una fuerza política, lo que remitiría el compromiso de Venezuela con la conquista de un nuevo orden internacional.

Este éxito diplomático, la OPEP, fue considerado como la estructura del Sur más poderosa después del choque petrolero de 1973: abrió el camino a relaciones especiales entre Venezuela y el Medio Oriente; varios presidentes acudieron a esta parte del mundo en desarrollo. Carlos Andrés Pérez participó en la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la OPEP en Argel en 1975 antes de realizar, dos años más tarde, un viaje por Catar, Kuwait, Arabia Saudita, Irán, Irak y los Emiratos Árabes Unidos.[122] Luis Herrera Campins regresó al Medio Oriente al iniciar los años ochenta. Venezuela fue anfitriona, además, de varias reuniones de la Organización en 1961, 1970, 1977 y 1979.

Sin embargo, los contactos se limitaron a las cuestiones petroleras. Los lazos comerciales no despegaron; sólo cinco acuerdos fueron firmados entre Venezuela y los países de la región antes de 1998.[123] Además, Venezuela no participó en el embargo de 1973 con

[120] Abdullah H. Tariki, "Arab-Latin-American Cooperation in the Energy Field", en Fehmy Saddy (ed.), *op. cit.,* p. 25.

[121] Arístides Calvani, "La política internacional de Venezuela en el último medio siglo", en Ramón J. Velásquez *et al.*, *Venezuela moderna: medio siglo de historia*, *1926-1976*, Caracas, Ariel, 2a. ed., 1979, p. 512. Cita de Rafael Caldera, *La nacionalización del petróleo*.

[122] Carlos Andrés Pérez, *Discursos de Carlos Andrés Pérez, op. cit.,* p. 60.

[123] Adriana Ampueda, "Relaciones comerciales entre Venezuela y países de África, Asia, Europa, Medio Oriente y Oceanía", informe de pasantía de Maestría en Comercio Internacional, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 2000; Eleazar Mujica Sánchez, *Los retos de la OPEP en el siglo XXI*, Caracas, Instituto Municipal de Publicaciones, 2006, p. 59.

el fin de preservar su imagen de proveedor confiable. La relación con Estados Unidos se antepuso entonces a la solidaridad Sur-Sur.

El interés venezolano respecto al conflicto israelí-palestino demostró también una estrategia prudente; los diplomáticos se limitaron a mantener una actitud discreta en los foros multilaterales. La visión venezolana se fundó en el apoyo a la Resolución 242 del 22 de noviembre de 1967, que puede resumirse en dos ideas principales: retiro de Israel de los territorios ocupados y reconocimiento del Estado hebreo por sus vecinos árabes.[124] Las posiciones del gobierno de Carlos Andrés Pérez en las Naciones Unidas denotaron una inclinación favorable a la causa palestina, aunque los representantes venezolanos mantuvieron su neutralidad. De 1974 a 1976 Venezuela no votó a favor de los israelíes; cuando más, se abstuvo. En cambio, aprobó las cuatro resoluciones que se refieren al derecho del pueblo palestino. A título de comparación, Brasil y Chile votaron a favor de sólo uno de estos textos.[125] Sin embargo, al contrario de la mayoría de sus vecinos, Venezuela no dependía ni del oro negro ni de los capitales árabes; sus relaciones con sus contrapartes del Medio Oriente eran más bien de cooperación, con el objetivo de mantener los precios del petróleo a un nivel más elevado que antes del choque petrolero. Las consecuencias de esta situación fueron dobles: por una parte, los actores venezolanos se mostraron más sensibles hacia la causa palestina, porque actuaron con los países árabes de la OPEP; por otra, el presidente Carlos Andrés Pérez gozó de mayor margen de maniobra en sus decisiones. Su gobierno se abstuvo de tomar cualquier posición definitiva, como en ocasión del voto por una resolución que equiparara al sionismo con una forma de racismo en la Asamblea General de la ONU, en noviembre de 1975. Asimismo, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) no fue reconocida por Venezuela sino hasta 1998.[126] En consonancia con su activismo, Carlos Andrés Pérez propuso sus

[124] Javier Loyola, "Medio Oriente: Coyuntura actual y perspectivas", en Elías Capriles y Hernán Lucena (coords.), *op. cit.,* p. 125.

[125] Regina Sharif, "Latin America and the Arab-Israeli Conflict", *Journal of Palestine Studies*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1977, pp. 106 y 118-119.

[126] David Osorio, "Venezuela en los foros multilaterales del Sur", tesis para la obtención del grado de Tercer Secretario, Relaciones Internacionales, Caracas, Instituto Diplomático Pedro Gual, 2003, p. 17.

oficios para ayudar a la negociación entre las partes, pero el ofrecimiento no fue más allá del anuncio retórico.[127] De hecho, la diplomacia venezolana prefirió ser discreta.

Otros encuentros importantes se dieron entre la guerrilla venezolana y el Medio Oriente entre 1960 y 1980, principalmente con Argelia, Irak y la resistencia palestina. William Izarra, quien participara en los gobiernos de Hugo Chávez, fue enviado a Irak y a Libia para establecer contacto con vistas a crear una unión anticolonial y antiimperialista. El estallido de la guerra Irak-Irán llevó al fracaso estas tentativas.[128]

Por último, los lazos de Venezuela con Irán se remontan también a este periodo: las relaciones diplomáticas se establecieron en 1947. El Shah de Irán fue a Caracas en 1975 y el presidente Carlos Andrés Pérez fue recibido en Teherán dos años después. Estas visitas se llevaron a cabo en un contexto muy diferente al reciente, ya que ambos países eran entonces aliados de Estados Unidos durante la Guerra Fría.

El asentamiento de Venezuela en el Medio Oriente estuvo entonces profundamente marcado por el prisma petrolero; fue por ello que la OPEP constituyó el espacio privilegiado del acercamiento histórico venezolano con la región. Esta herencia se hizo sentir en el momento en que el presidente Hugo Chávez tomó la iniciativa; uno de sus primeros objetivos consistió en efecto en reactivar la Organización mediante la recepción de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado en 2000. Si el Medio Oriente atrajo muy temprano la atención venezolana, no sucedió lo mismo con Brasil, que no lo ubicó entre sus prioridades antes de los años setenta.

b) Brasil, un compromiso provocado por el petróleo

En un primer momento, para los dirigentes brasileños el Medio Oriente no era objeto del mismo interés que África. Las necesidades de hidrocarburos de la industria brasileña y el choque petrolero de

[127] Ricardo Acevedo Caballero, "Venezuela: ¿potencia o país pequeño?: los fundamentos estratégicos de la política exterior", tesis de Maestría en Ciencia Política, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 2001, p. 44.

[128] Alberto Garrido, "Los vínculos de Venezuela se han intensificado con Teherán", *El Universal*, 12 de febrero de 2006.

1973 sirvieron, no obstante, de detonadores para la densificación material de las relaciones.

Antes de esta fecha bisagra, los gobiernos brasileños no desarrollaron una verdadera estrategia respecto al Medio Oriente, a pesar de un intento de Itamaraty en 1969.[129] Sin embargo, las relaciones diplomáticas se establecieron desde 1903 con Irán, posteriormente con Líbano, Siria y Egipto en los años cuarenta, y por último con Irak, Libia y África del Norte durante las dos décadas siguientes. Brasil participó también en la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) entre 1957 y 1967, en el Sinaí y en la Franja de Gaza. Aunque el país sudamericano votó en noviembre de 1947 a favor de la Resolución 181 que ratificó la división de Palestina, no reconoció a Israel sino hasta 1949; luego se abstuvo sobre la entrada de este último a la ONU y el envío de personal diplomático se efectuó tres años después. Los diplomáticos brasileños se opusieron al dominio de Israel sobre Jerusalén en consideración a las posturas de los países árabes, pero sobre todo a las de la Santa Sede. La política brasileña hacia el Medio Oriente hasta 1973 se autodefinió como la de la equidistancia.[130] La Resolución 242 de noviembre de 1967 se convirtió en el marco de referencia de la posición brasileña.[131] En 1972 Brasil tenía ocho embajadas en el Medio Oriente; paralelamente mantuvo buenas relaciones con Israel, como lo demuestra la firma de un acuerdo de cooperación en 1962.

Al estallar el choque petrolero, el consumo de petróleo en Brasil dependía en 80% de las importaciones.[132] Las necesidades energéti-

[129] Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *Historia da política exterior do Brasil*, Brasilia, UnB, 3a. ed., 2008, p. 423.

[130] Carlos Ribeiro Santana, "O Brasil e o conflito árabe-israelense-palestino (1947 a 2005)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Brasilia, Universidad de Brasilia, 2005, p. 107; Norma Breda Dos Santos, "As posições brasileiras nas Nações unidas com relação ao Oriente Medio (1945-2002): eqüidistância, pragmatismo e realismo", *Cena Internacional*, vol. 5, núm. 2, 2003, pp. 5-22.

[131] Norma Breda Dos Santos, "O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós(?)sionismo", en Norma Breda Dos Santos (coord.), *Brasil e Israel*, Brasilia, UnB, 2000, pp. 19-70.

[132] Según las estimaciones del Banco Mundial. Banco Mundial/IPEA, *Bridging the Atlantic, Brazil and Sud-Saharian Africa South-South Partnering for Growth*, Informe, diciembre de 2011, p. 69.

cas volvieron entonces crítica la relación con los países productores del Medio Oriente. De 1976 a 1984, Irak y Arabia Saudita representaban alternativamente el segundo y tercer proveedor del total de las importaciones brasileñas. En 1981 y 1982, Arabia Saudita alcanzó incluso el primer lugar, superando a Estados Unidos.[133] Más aún, estos dos países constituyeron la mayoría de las importaciones brasileñas con más de 50% antes de 1973, 60% en promedio entre 1972 y 1980, y posteriormente de nuevo alrededor de 50% hasta 1990.

Fue la época de un acercamiento importante con el Medio Oriente. Antes de 1973, sólo dos acuerdos fueron firmados con estos países, en comparación con trece realizados entre 1973 y 1989, de los cuales cinco se hicieron con Irak.[134] La necesidad de petróleo llevó al país a encontrar salidas alternativas para los productos brasileños y sobre todo nuevas fuentes de financiamiento para asegurar el equilibrio de su balanza comercial. Estos objetivos no fueron alcanzados pese a la creación de un consorcio con Kuwait en 1975, la Arab-Brazilian Investment Company (ABICO), de un banco iraquí-brasileño en 1981 y a pesar también de la participación del Banco do Brasil en el capital del *Banque Arabe Internationale d'Investissements* en 1973.[135] Entre 1967 y 1994, sólo 8% de las inversiones en Brasil provinieron de estos países.[136] Por otra parte, el Medio Oriente no representó sino 4.3% de las exportaciones brasileñas en 1980, en comparación con 32.5% de las importaciones, que comprenden 90.4% de los intercambios.[137]

Los países árabes aprovecharon esta situación de dependencia brasileña para obtener un compromiso más firme a su favor, a pro-

[133] Datos de UN Comtrade.

[134] Cálculo efectuado a partir de: <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm> (10 de abril de 2010).

[135] De este último, 50% es controlado por los grandes bancos internacionales y 50% por los bancos de los países de la Liga Árabe. Armando Prugue, "Financial Cooperation between the Arab World and Latin America: The Role of the Inter-American Development Bank", en Fehmy Saddy (ed.), *Arab-Latin-American Relations*, New Brunswick, Transactions Books, 1983, p. 79.

[136] Antônio Carlos Lessa, citado en Carlos Ribeiro Santana, *op. cit.,* p. 173.

[137] Datos de UN Comtrade, en dólares. Exportaciones de Brasil a Medio Oriente: 858 241 358; totales: 20 132 055 040. Importaciones a Brasil de Medio Oriente: 8 103 093 186, totales: 24 948 822 016.

pósito del litigio con Israel.[138] El término "equidistancia" desapareció entonces de la retórica brasileña para defender el derecho de los palestinos a la autodeterminación y seis párrafos fueron dedicados al Medio Oriente en el discurso pronunciado ante la Asamblea General de la ONU en 1974.[139] El ministro Gibson Barboza viajó a Egipto e Israel en 1973. Los representantes brasileños en la ONU votaron a favor de las posiciones árabes, a propósito del conflicto árabe-israelí en 1974 y 1975.[140] Además, Brasil estableció relaciones formales con la Organización de Liberación Palestina (OLP).[141] El apogeo de los lazos de Brasil con el Medio Oriente tuvo lugar el 10 de noviembre de 1975, cuando el gobierno Geisel ordenó votar la Resolución 3379 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que equiparaba al sionismo con una forma de racismo. Este gesto simbolizó la ruptura de la equidistancia brasileña y provocó las reprimendas de Estados Unidos a los representantes brasileños, de lo que se desprendió una estrategia más prudente en los años siguientes; por ejemplo, los diplomáticos se ausentaron durante la votación de la Resolución 3120 del 24 de noviembre de 1976 que proponía la creación de un Estado palestino.[142]

La nueva orientación diplomática brasileña estuvo fuertemente influida por las exigencias iraquíes, país con el que Brasil desarrolló una relación especial. En 1971 los dos Estados firmaron un acuerdo comercial, gracias al cual la compañía Petrobras inició sus actividades en Irak, lo que la condujo al descubrimiento del más grande campo petrolero iraquí de la época, el de Majnoon.[143] Ambos países

[138] Recordemos también que Brasil fue un blanco potencial del embargo petrolero, cf. supra, p. 67.

[139] Norma Breda Dos Santos, "As posições brasileiras nas Nações unidas com relação ao Oriente Medio (1945-2002): eqüidistância, pragmatismo e realismo", *op. cit.,* pp. 11 y 14.

[140] Regina Sharif, "Latin America and the Arab-Israeli Conflict", *Journal of Palestine Studies*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1977, p. 104.

[141] Carlos Ribeiro Santana, *op. cit.,* p. 139.

[142] Norma Breda Dos Santos, *op. cit.,* p. 14; Norma Breda dos Santos y Eduardo Uziel, "Forty Years of the United Nations General Assembly Resolution 3379 (XXX) on Zionism and Racism: The Brazilian Vote as an Instance of United States - Brazil Relations", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, núm. 2, 2015, pp. 80-97.

[143] Carlos Ribeiro Santana, *op. cit.,* p. 163.

concretaron también un acuerdo de cooperación nuclear el 7 de enero de 1980.[144] Empresas brasileñas entraron al mercado iraquí, como la Mendes Júnior, a cargo del más importante proyecto ferroviario que habría de comunicar Bagdad con Akashat, por 1.2 miles de millones de dólares.[145] Como ya ha sido subrayado, Irak fue un proveedor petrolero importante para Brasil de 1970 a 1990. Este país árabe representó entre 20 y 30% de las importaciones brasileñas de oro negro, con picos de 40% en 1979, 1980 y 1989.[146] Las autoridades iraquíes utilizaron esta situación de dependencia de Brasil para influir su política a favor de los palestinos. Así obtuvieron, por ejemplo, la apertura de una oficina de la Organización de Liberación Palestina (OLP) en Brasilia en 1975.[147]

No obstante, las relaciones iraquí-brasileñas dejaron zonas de sombra. En primer lugar, Irak fue el primer cliente de la industria de armamento brasileña entre 1980 y 1988.[148] En 1986, efectivamente, Brasil se convirtió en el primer exportador de equipo militar del mundo en desarrollo. En 1977, 50% de estas ventas se hacían con el Medio Oriente, de lo que se desprendió la neutralidad brasileña durante la guerra Irán-Irak.[149] Pese a las sanciones internacionales, las ventas continuarían y Brasil se vio obligado a repatriar con urgencia a colaboradores técnicos en Irak durante la segunda guerra del Golfo en 1991. Dados los conflictos regulares de ese país, el pago de los contratos comerciales se retrasó y se transformó en deuda entre el Estado iraquí, la Mendes Júnior y el Banco de Brasil. El pago de este adeudo no fue realizado.[150]

[144] Paulo G. Fagundes Visentini, *Relações internacionais do Brasil*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2008, p. 74.

[145] Seme Taleb Fares, "O pragmatismo do petróleo, as relações entre o Brasil e Iraque", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 2, 2007, p. 132.

[146] Cálculos efectuados a partir de la base de datos de UN Comtrade.

[147] Se trata del envío de un representante que trabaja en la oficina de la Liga Árabe. Seme Taleb Fares, *op. cit.,* pp. 132-134.

[148] Se realizaron también exportaciones de armas a África. Ivo de Santana, "Notas e comentarios sobra a dinâmica do comercio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, núm. 2, 2003, p. 123.

[149] Jean-Marie Bohou, *Géopolitique et projection de puissance du Brésil au XXIe siècle*, París, L'Harmattan, 2007, p. 112.

[150] Andrew Patrick Traumann, "A diplomacia dos Petrodólares: Relações do

La cuestión petrolera se convirtió entonces en la piedra angular de la política brasileña con el Medio Oriente en las décadas de 1970 y 1980. Brasil fundó una relación que se renovó totalmente con la reactivación a inicios del siglo XXI. El caso brasileño nos recuerda que los lazos Sur-Sur no están exentos de las lógicas de intereses; en efecto, los intercambios económicos desequilibrados con los países petroleros árabes obligaron a los representantes brasileños a hacer concesiones sobre su "equidistancia" tradicional en cuanto a los conflictos en esta región. Emprendidas con el objeto de ganar autonomía, las relaciones con los países en desarrollo aparecieron algunas veces más bien apremiantes. La autonomía podría emerger sólo si el acercamiento con el Sur ayudaba a multiplicar a los interlocutores internacionales y a relativizar la importancia de cada uno de ellos. Chile dependió también de las importaciones de petróleo, lo que influyó asimismo en su diplomacia hacia el Medio Oriente.

c) Actividad chilena frágil en el Medio Oriente

Las relaciones de Chile con esta región han sido tradicionalmente frágiles; la densificación de inicios de siglo XXI constituyó por ello un aspecto innovador. Varios contactos diplomáticos nacieron en los años cuarenta con Arabia Saudita, Irak, Irán, Líbano e incluso Siria.[151] La abstención chilena en el momento del voto de la división de Palestina sorprendió; en efecto, el presidente Gabriel Videla ubicó claramente a su país en el campo occidental, en un contexto bipolar, y no ocultó sus orientaciones favorables a Israel.[152] Según Edward Glick y Hernán Santa Cruz, fueron los representantes de la comunidad palestina en Chile los que influyeron en la toma de esta decisión. En aquel momento, las familias Yarur y Said pertenecían ya a las grandes fortunas nacionales, lo que les daba acceso al poder político.[153] La presen-

Brasil com o Mundo Árabe (1973-1985)", tesis de Maestría en Historia, São Paulo, UNESP, 2007, p. 105.

[151] Los lazos son establecidos con Irán en 1942, con Irak, Libia y Siria en 1945, y con Arabia Saudita en 1948.

[152] Es su gobierno el que propone votar la prohibición del partido comunista en Chile y rompe relaciones diplomáticas con la URSS.

[153] Un miembro de los Yarur habría ocupado incluso un puesto con los iraquíes

cia de importantes comunidades árabes debe ser considerada en el estudio de esta política exterior.[154] Volvemos a encontrar a esta comunidad en la diplomacia de la Unidad Popular (UP). Eduardo Salum Yazigi, un militante chileno del nacionalismo árabe de izquierda, fue nombrado embajador en Argel; este ejemplo hizo explícitas las diversas relaciones que la comunidad árabe-chilena mantenía con el mundo político, reflejo de su propia pluralidad. En efecto, varios hombres de negocios de origen palestino se acercaron a la oposición para apoyar al régimen militar.[155] Es conveniente, por lo tanto, no encasillar a los descendientes en un campo político y sobre todo saber apreciar sus múltiples capacidades de influencia. En conjunto, sus acciones fueron puntuales.[156]

El gobierno de la UP asumió una diplomacia pro-árabe, como lo demuestran sus votos en la ONU sobre el conflicto árabe-israelí en 1972 y 1973; sin embargo, no dio apoyo automático a la causa palestina, pues condenó la toma de rehenes de once deportistas israelíes orquestada por un comando palestino durante los Juegos Olímpicos de Múnich en 1972.[157] El acercamiento con los Estados árabes se realizó particularmente con Argelia, país que Salvador Allende visitó en diciembre de 1972.

La dictadura que se instaló en septiembre de 1973 pretendió borrar la connotación ideológica de la política exterior asociada a la experiencia socialista, por ello, en sus primeros momentos reculó sobre las posiciones pro-árabes. Ningún alto dignatario fue enviado

---

en la ONU durante los debates sobre Palestina. Edward Glick, "Latin-America and the Palestine Repartition Resolution", *Journal of Inter-American Studies*, vol. 1, núm. 2, 1959, pp. 218-219; Hernán Santa Cruz, *El dilema de la comunidad mundial. Cooperar o perecer. 1941-1960, los años de creación*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, t. I, p. 134.

154 Regresaremos a este punto en el capítulo VI-A-3, pp. 574-579.

155 Cecilia Baeza, "Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras, 1920-2010)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2010, pp. 282-285.

156 En Brasil, los descendientes árabes no influyeron en la decisión de 1947 (hay que precisar que la mayoría de los palestinos llegó a este país después de 1948). Tulio Vigevani y Alberto Kleinas, "Brasil-Israel: da Partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949)", *Cadernos Cedec*, núm. 68, 1999, p. 30.

157 Cecilia Baeza, *op. cit.,* p. 317.

a la Cumbre de los Países No Alineados de Argel, a la que Salvador Allende debía asistir personalmente. En las Naciones Unidas, los representantes chilenos se abstuvieron de participar en las resoluciones relacionadas con asuntos entre Israel y sus vecinos árabes, o cuando lo hicieron votaron a favor de Israel.[158] Por ejemplo, en 1974 el régimen militar se pronunció en contra de la Resolución 3236 concerniente al reconocimiento de la Organización de Liberación Palestina (OLP).[159] La dictadura chilena moderó muy rápidamente su oposición a la causa palestina por dos razones: el régimen buscaba, en primer lugar, apoyos para disminuir las presiones internacionales en su contra;[160] intentaba también acercarse a los productores de petróleo con el fin de atenuar las consecuencias del choque petrolero para la economía nacional, que dependía en gran medida de las importaciones de este producto. Entre 1975 y 1976 Arabia Saudita era ya el primer proveedor de hidrocarburos en Chile, con alrededor de 30% de sus compras.[161] El gobierno de Augusto Pinochet retomó entonces contacto con el Medio Oriente, nombró un embajador en Jordania en 1976 y luego otro en Arabia Saudita en 1989. Se establecieron relaciones diplomáticas con el sultanato de Omán en 1976, con los Emiratos Árabes en 1978, con Catar en 1982 y con Bahréin en 1983. También, como su homólogo brasileño, Chile vendía armas a Irak por medio de la compañía Industrias Cardoen, por un monto de 400 millones de dólares entre 1980 y 1988.[162]

Sin embargo, el acercamiento de la dictadura chilena con los países árabes se debilitó a partir de finales de los años setenta. El régimen militar cortó su relación con la OLP luego de que ésta decidiera apoyar a la oposición chilena clandestina. Paralelamente Israel se

[158] Regina Sharif, "Latin America and the Arab-Israeli Conflict", *Journal of Palestine Studies*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1977, p. 106.

[159] Hugo Harvey Parada, *Las relaciones entre Chile e Israel, 1973-1990: la conexión oculta*, Santiago de Chile, USACH/RIL Editores, 2011.

[160] Constatamos una estrategia similar en el continente africano, cf. supra, pp. 72-73.

[161] Datos de UN Comtrade.

[162] Isaac Caro, "América Latina-Medio Oriente: una cooperación política, económica y militar en el periodo de postguerra fría", Material de discusión núm. 23, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, octubre de 1988, p. 33.

convirtió en uno de sus principales proveedores de armas, lo que lo condujo a suavizar su posición.[163]

La normalización de los contactos con el conjunto de los países árabes se realizó completamente en el momento de la transición democrática, expresada en la reanudación de relaciones con varios interlocutores.[164]

En resumen, a pesar de su concentración, las conexiones relaciones entre América del Sur y el Medio Oriente mostraron su relevancia en nuestros tres casos de estudio debido a la cuestión petrolera. En 1977, Brasil, Argentina y Uruguay representaron más de 90% de las exportaciones y 88% de las importaciones con los países árabes, y los productores de petróleo de estos últimos acumularon 97% de las exportaciones de este conjunto hacia América Latina.[165] La acción de la OPEP tuvo un efecto potenciador durable sobre los otros países en desarrollo. En el Medio Oriente y en África, diversos intereses impulsaron las estrategias Sur-Sur brasileñas, chilenas y venezolanas. Asociaciones políticas, a menudo en un marco multilateral, ambiciones económicas y preocupaciones de seguridad, coexistieron. La multiplicidad de los lazos entre estos países confirmó la vinculación de la unión material más allá de las visitas diplomáticas de alto nivel. Encontramos una diversidad similar en las relaciones con el continente asiático.

[163] El Congreso estadunidense votó el embargo sobre las ventas de armas a Chile en 1976; el régimen militar reemplazó su aprovisionamiento mediante compras a Israel. Cecilia Baeza, *op. cit.,* p. 333; Robert Thomas Barrata, "The PLO in Latin America", en Augustus R. Norton y Martin H. Greenberg (eds.), *The International Relations of the Palestine Liberation Organization*, Southern Illinois University Press, Carbondale/Edwardsville, 1989, p. 188.

[164] Cf. infra, pp. 153-156.

[165] Todos los países árabes están incluidos en estos datos. Mohammad W. Khouja, "Trade Relations between Arab and Latin American Countries", en Fehmy Saddy (ed.), *Arab-Latin-American Relations*, New Brunswick, Transaction Books, 1983, p. 65.

4. El nuevo orden asiático a partir de los años ochenta

Las relaciones latino-asiáticas no se intensificaron generalmente antes de 1980, al menos en lo que concierne al mundo en desarrollo. En aquel año Japón representó, en efecto, 75% de las exportaciones a América Latina.[166] Notamos una diferencia entre los países de la costa del Pacífico y los otros latinoamericanos. Chile, Perú y México fueron los más interesados en lograr un acercamiento con esta región.[167]

a) Chile o la vanguardia asiática

Al contrario de los casos de África y del Medio Oriente, la diplomacia chilena desplegó una verdadera estrategia hacia la región Asia-Pacífico. Antes de los años setenta, algunos hechos testimoniaron la mirada específica que los diversos gobiernos chilenos tuvieron sobre Asia: en 1947 Chile era, por ejemplo, el único país latinoamericano que había enviado a un representante al acto para celebrar la independencia de India.[168] Esta vocación hacia "una nueva frontera" se sistematizó veinte años después. La primera ministra india, Indira Gandhi, visitó Chile en 1968,[169] y la Unidad Popular (UP) estableció relaciones diplomáticas con el Asia comunista: Corea del Norte y Vietnam del Norte.

Las iniciativas del gobierno de Salvador Allende, sin embargo, sufrieron un revés con la llegada de los militares al poder. La dictadura

[166] Aprovechamos este dato para recordar que Japón no fue incluido en nuestro análisis porque no está considerado un país en desarrollo. Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos y Jaime Contador, "Trade and Investment Promotion Between Asia-Pacific and Latin America: Present Position and Future Prospects", serie Comercio Internacional núm. 9, CEPAL, 2000, p. 16.

[167] José Antonio Cousiño, "El Instituto de Estudios Internacionales: 25 años de vinculación con la Cuenca del Pacífico", *Estudios Internacionales*, vol. 24, núm. 96, octubre-diciembre de 1996, p. 544.

[168] "Subsecretario Schmidt agradece ayuda de la India y Tailandia para reconstrucción", *Boletín del* MINREL, 19 de marzo de 2010.

[169] Jorge Heine, "El jaguar y el elefante: perspectivas del acuerdo de alcance parcial Chile-India", *Estudios Internacionales*, vol. 39, núm. 154, julio-septiembre de 2006, p. 143.

no dio la espalda a Asia sino que reorientó la política exterior al hacer suyas las nociones que surgieron en el siglo XIX sobre el destino marítimo chileno, muy presente al interior de la Marina.[170] El régimen aspiró entonces a salir del aislamiento y buscar socios económicos que ya no lo condenaran en el plano de los derechos humanos. En ese momento varias naciones asiáticas vivieron experiencias autoritarias que se aunaron a un fuerte crecimiento económico. Los resultados fueron modestos, ya que sólo serán firmados una decena de acuerdos (sin incluir China). La fragilidad de estos lazos incipientes se ilustra con el episodio del "Filipinazo". En marzo de 1980, el dirigente Ferdinand Marcos canceló la visita de Augusto Pinochet cuando éste se encontraba ya volando rumbo a Filipinas y Japón. Este episodio diplomático humillante puso fin a los viajes internacionales del dictador;[171] los socios asiáticos prefirieron limitarse al ámbito comercial en sus relaciones con el Chile de aquellos años.

No obstante, la voluntad del régimen militar abrió la ruta hacia una orientación duradera de la diplomacia chilena. Contactos de alto nivel se establecieron con Brunei, Malasia, Singapur, y se reforzaron con Corea del Sur, India, Filipinas, Indonesia y Tailandia; de hecho con casi todos los países de Asia.[172] Chile logró insertarse en los foros multilaterales del Pacífico, como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por iniciativa de los empresarios) desde 1978, y el Consejo de Artes del Pacífico en 1983. A partir de 1978, cada año se han enviado misiones comerciales a Asia para reforzar los lazos económicos. Además, Chile compartía con estas naciones el rechazo al proteccionismo de los mercados desarrollados. Las exportaciones a

[170] Principalmente tras la adquisición en 1888 de la Isla de Pascua, también llamada Rapa Nui, situada en la Polinesia Oriental. Los intercambios comerciales anteriores con el Pacífico influyeron este imaginario acerca de la vocación de Chile hacia el Pacífico. Miryam Colacrai y María Elena Lorenzini, "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de 'fuerzas profundas' y tendencias", *CONfines*, vol. 1, núm. 2, agosto-diciembre de 2005, p. 52.

[171] Joaquín Fermandois, *Mundo y fin de mundo*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 2005, pp. 416 y 451.

[172] Pilar Armanet, "Política de Chile en la Cuenca del Pacífico: perspectivas para la década del noventa", *Estudios Internacionales*, vol. 25, núm. 97, enero-marzo de 1992, p. 57.

los países asiáticos en desarrollo (sin incluir a China)[173] aumentaron 498.6% entre 1984 y 1989; las importaciones tuvieron la misma evolución, con una alza de 249.9%; aunque, si se mira con detalle, el monto real de los intercambios permanecía aún muy modesto.[174]

La proyección asiática chilena resultó de un consenso entre las élites políticas, militares y económicas gracias al cual nacieron instituciones internas que permitieron coordinar la acción de estos diferentes actores. Así, fueron creados en 1983 un Departamento del Pacífico en el Ministerio de Relaciones Exteriores, un Instituto del Pacífico en la Universidad Gabriela Mistral y un Comité Chileno de Cooperación con el Pacífico en 1985.[175] Esta asociación se hizo posible gracias a la existencia de un acuerdo difundido en la sociedad chilena sobre el modelo de desarrollo nacional, basado en el crecimiento de las exportaciones. Por consiguiente, la búsqueda de nuevas salidas para los productos chilenos se insertó en su diplomacia, con un interés particular en los prometedores mercados de Asia, cuyos mejores ejemplos son los Cuatro Dragones.[176] La participación societal favoreció la durabilidad de esta relación una vez concluida la transición democrática negociada. A diferencia de Chile, en un primer momento Brasil casi no prestó atención a los países asiáticos en desarrollo.

b) Brasil, un despertar más tardío en Asia

Según Henrique Altemani de Oliveira, no existieron lazos continuos entre Brasil y el Asia en desarrollo anteriores a los años ochenta, al

[173] Más adelante retomaremos este caso. Cf. infra, pp. 125-127.

[174] Datos de UN Comtrade (en dólares). 1984 corresponde a la reactivación económica chilena y 1989 al final de la dictadura. Exportaciones de Chile a Asia en desarrollo, sin China, en 1984: 134 386 207 y en 1989: 804 474 124. Importaciones de Chile desde Asia en desarrollo, sin China, en 1984: 96 610 511 y en 1989: 338 070 931.

[175] Celso Moreno Laval, "América Latina y la Cuenca del Pacífico. Una visión chilena", *Estudios Internacionales*, vol. 24, núm. 95, julio-septiembre de 1991, p. 380.

[176] También conocidos como los Nuevos Países Industrializados (NPI); se trata de Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Hong Kong. Jorge Faust, "Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification", *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, Issue 4, 2004, pp. 743 y 746.

contrario de lo que observamos en África.[177] La acción brasileña en Asia estuvo limitada por su alineamiento en las posiciones occidentales en la ONU: alianza con Estados Unidos en la guerra de Corea, instalación de una embajada en Taipei en 1952, apoyo a Portugal frente a India en lo concerniente a los territorios de Goa, Damao y Diu en 1955.[178] Durante la Política Exterior Independiente (PEI), San Tiago Dantas denunció la invasión india de estos territorios en nombre del rechazo del uso de la violencia para la resolución de conflictos.[179] El presidente Juscelino Kubitschek desarrolló algunos contactos con esta región al lanzar la Operación Brasil-Asia en 1959, de la que resultó el establecimiento de relaciones diplomáticas con Vietnam del Sur, Tailandia, Malasia, Corea del Sur y Ceilán.[180] Asimismo, en 1959 Sukarno fue el primer presidente asiático que viajó a Brasil, lo que llevó a un acuerdo económico tres años después. En cambio, no hemos detectado ninguna relación con Indonesia anterior a los años ochenta,[181] a pesar de coincidencias multilaterales en torno al NOEI. En 1960 Brasil sólo mantenía relaciones diplomáticas con diez de los veintiocho países independientes de Asia.[182]

Después de 1975, como resultado de la liberación del dominio portugués y de una búsqueda de mayor autonomía, los gobiernos brasileños volvieron al fin la cara hacia este continente; sus intereses se ubicaron sobre todo en el ámbito económico. Una misión realizó una gira por el sudeste asiático en abril de 1981, con el objetivo de ampliar sus intercambios comerciales con el prometedor conjunto de la Asociación de Naciones de Asia del Sudeste (ASEAN). De esta

[177] Henrique Altemani de Oliveira, "Os blocos asiáticos e o relacionamento Brasil-Ásia", *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 1, núm. 1, 2002, p. 114.

[178] Eugênio Vargas Garcia, *Cronología das relações internacionais do Brasil*, Brasilia, FUNAG/Contraponto, 2a. ed., 2007, p. 165.

[179] Danielly Silva Ramos y Antón Corbacho Quintela, "O Brasil e o proceso de descolonização portuguesa na Ásia: Goa, Macau e Timor Leste", en Lytton L. Guimarães (coord.), *Ásia, América Latina, Brasil : a construção de parceiras*, Brasilia, Núcleo de Estudios Asiáticos/UnB, 2003, p. 296.

[180] Eugênio Vargas Garcia, *op. cit.,* p. 180.

[181] Henrique Altemani de Oliveira, "A Ásia, o Brasil e a Indonésia: Alguns Comentários", *Lusotopie*, 1999, p. 99.

[182] Adolfo Justo de Menezes, *O Brasil e o mundo asio-africano*, Río de Janeiro, GRD, 1960, p. 325.

manera, Indonesia, Tailandia, Malasia, Singapur y Filipinas se ven cortejados[183].

Fue también en esta época cuando nació el interés de las autoridades brasileñas por el devenir del único futuro Estado lusófono asiático: Timor Oriental. La situación parecía delicada, ya que Brasil buscaba al mismo tiempo mantener buenas relaciones con Indonesia, que ocupaba este territorio. Los diplomáticos brasileños adoptaron una posición de bajo perfil y de respeto a la no injerencia, vigilando al mismo tiempo la evolución de la situación. Paralelamente a la transición democrática de 1985, Brasil se lanzó en una ofensiva al interior de la ONU, a la defensa de los derechos humanos y votó a favor de las ocho resoluciones que condenaban a Indonesia en la Asamblea General de ese organismo, aliándose con ello a la postura dominante.[184] Esta toma de posición marcó el inicio de una relación especial con el Timor Oriental.

Por último, India representó otro socio asiático histórico de Brasil. Los contactos se caracterizaron por una discontinuidad entre cooperación multilateral estrecha y lazos bilaterales poco profundos.[185] Las relaciones diplomáticas existieron desde 1947, con la primera embajada latinoamericana de India abierta en Río de Janeiro al año siguiente. Pero hasta los años sesenta los gobiernos brasileños apoyaron a las grandes potencias sobre la cuestión colonial y el asunto de Cachemira.[186] En 1954, el vicepresidente indio Sarvepalli Radhakrishnan visitó Brasil, sin obtener una reorientación brasileña. Posteriormente, durante la histórica gira de Indira Gandhi por diez países latinoamericanos en 1968, se produjo un acercamiento, aun-

[183] Paulo G. Fagundes Visentini, *Relações internacionais do Brasil*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 3a. ed., 2008, p. 74.

[184] Leandro Pepe Leone y Mathias Suzeley Kalil, "L'implication du Brésil dans la question timoraise", *Lusotopie*, vol. 13, núm. 2, 2006, pp. 52-53.

[185] Maria Regina Soares de Lima, "A política externa brasileira e os desafíos de cooperação Sul-Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, núm. 1, 2005, p. 28.

[186] César Ross, "India, Latin America, and the Caribbean during the Cold War", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, núm. 2, 2013, p. 34; Henrique Altemani de Oliveira, "India: política externa y relaciones con América Latina", Intervención durante el VII Encuentro del Redealap (BID/INTAL), México, 24 de mayo de 2007, pp. 12, 16 y 17.

que las repercusiones comerciales no fueron determinantes. Se firmaron dos acuerdos, uno cultural y otro comercial, que nunca fueron ejecutados. En 1985, como resultado de la visita del canciller Ramiro Saraiva Guerreiro, fue ratificado un texto de cooperación científica y tecnológica que será de gran importancia. Los temas abordados fueron los mismos a los que se aludió en la reactivación: informática y energía.[187] El balance de las actividades brasileñas respecto al Asia en desarrollo se reveló entonces modesto, y el de Venezuela, aún más.

c) Timidez venezolana en Asia

Las relaciones de los dirigentes venezolanos con sus homólogos asiáticos no fueron significativas en el pasado; se resumieron al establecimiento de relaciones diplomáticas, sobre todo a partir de los años setenta: el gobierno de Carlos Andrés Pérez reconoció a Corea del Norte, Bangladesh y China.[188] Se concretaron acuerdos de cooperación con India en 1984 y 1987 como consecuencia de la visita del presidente Luis Herrera Campins; en los años ochenta se inauguraron contactos formales con Tailandia, nuevamente Malasia, y Filipinas.[189]

La Venezuela de Hugo Chávez heredó entonces una red diplomática relativamente inactiva, exceptuando el caso específico de la República Popular de China.

d) La aparición duradera de la República Popular de China

Las relaciones latinoamericanas con la China comunista se desarrollaron tardíamente —salvo en el caso de Cuba— a causa principalmente

[187] Maíra Baé Baladão Vieira, "Brasil-Índia: o interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2007, pp. 52-59.

[188] María Teresa Romero, *Política exterior venezolana*, Caracas, Libros del Nacional, 3a. ed., 2009, p. 90.

[189] Adriana Ampueda, "Relaciones comerciales entre Venezuela y países de África, Asia, Europa, Medio Oriente y Oceanía", informe de pasantía de Maestría en Comercio Internacional, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 2000; Delia Picón, *Acuerdos bilaterales de Venezuela*, Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1995.

del alineamiento regional con las posiciones de Estados Unidos. El régimen comunista chino estableció primero vínculos oficiosos con empresas y partidos políticos con el fin de introducirse en el continente: entre 1950 y 1954, 1 200 personas viajaron a China según tal perspectiva.[190] El Chile de Salvador Allende dio el primer paso a escala sudamericana, en 1970, congruente con su voluntad de autonomía respecto del bloque occidental. En cambio Venezuela y Brasil esperaron el reconocimiento de la República Popular de China por parte de Estados Unidos, tras la visita del presidente Richard Nixon a Beijing en 1972, para hacer lo mismo el 28 de junio y el 15 de agosto de 1974, respectivamente. El tardío establecimiento de lazos diplomáticos se explica también por los compromisos internacionales de China que, hasta los años setenta, apoyó los movimientos revolucionarios y seleccionó ideológicamente a sus socios. Como resultado del discurso de los Tres Mundos en 1974[191] y del inicio de las reformas económicas a partir de 1978, el gobierno de Deng Xiaoping implementó una política más pragmática, lo que permitió un acercamiento con los países latinoamericanos. La retórica china sobre la independencia política y las cuestiones económicas sedujo y suscitó reacciones efectivamente más importantes por parte de estos últimos.

Los años ochenta experimentaron una fuerte intensificación de las relaciones. El primer ministro Zhao Ziyang viajó a América Latina en 1985: visitó México, Venezuela, Argentina y Brasil. Entre 1980 y 1989, diez presidentes latinoamericanos de ocho países diferentes realizaron viajes oficiales a China.[192]

Los gobiernos brasileños y venezolanos presentaron un perfil típico de la región en su relación con China. En un primer momento

[190] Sergio Cesarin, "La relación sino-latinoamericana, entre la práctica política y la investigación académica", *Nueva Sociedad*, núm. 203, mayo-junio de 2006, p. 51; Xu Shicheng, "Las diferentes etapas de las relaciones sino-latinoamericanas", *Nueva Sociedad*, núm. 203, mayo-junio de 2006, p. 103.

[191] El Primer Mundo está constituido por Estados Unidos y la URSS, el Segundo por Europa, Japón, Australia y Canadá, y el Tercero por los países en vía de desarrollo, de los cuales China forma parte.

[192] Frank O. Mora, "Sino-Latin American Relations: Sources and Consequences, 1977-1997", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 41, núm. 2, *ca.* 1997, p. 97.

secundaron las posiciones de Estados Unidos para después buscar aumentar los lazos económicos con el gigante asiático una vez que éste recibió el reconocimiento oficial. Venezuela tuvo el honor de recibir la primera visita china de alto nivel a América Latina y el Caribe en 1981.[193] El presidente Luis Herrera Campins fue acogido en Beijing el mismo año. Veinte acuerdos se firmaron y los primeros convenios petroleros se pusieron en marcha en la década siguiente.[194]

El Pragmatismo Ecuménico Responsable brasileño de mediados de los años setenta reorientó la posición de Brasil respecto a la China comunista. Desde agosto de 1961, el vicepresidente João Goulart visitó este país encabezando una misión comercial.[195] Estos primeros esfuerzos se vieron borrados por el golpe de Estado de 1964. Apenas en el poder, los militares encarcelaron a nueve ciudadanos chinos antes de condenarlos por conspiración y de, posteriormente, expulsarlos en febrero de 1965.[196] La reanudación de contactos se trasladó entonces a la iniciativa privada. En 1971, el director de la Companhia Cacique de café soluble, Horacio Coimbrada, realizó una misión comercial pionera a China.[197] Este ejemplo nos permite subrayar la importancia potencial de otros actores además de los gobiernos en el acercamiento entre dos países en desarrollo, y pone de relieve las posibles repercusiones de los intereses económicos en la esfera política.

El gobierno de Ernesto Geisel fue el que inició realmente una densificación de las relaciones que irían aumentando en los planos económico, político y científico. El primer acuerdo comercial fue firmado en 1978, y enriquecido por 24 adicionales en 1988.[198] En

[193] *Ibid.*, p. 97.

[194] "Venezuela y China sostienen una alianza estratégica", MINCI. *Prensa Presidencial*, 7 de abril de 2009.

[195] Henrique Altemani de Oliveira, "China-Brasil: perspectivas de cooperación Sur-Sur", *Nueva Sociedad*, núm. 203, mayo-junio de 2006, p. 142.

[196] Danielly Silva Ramos Becard, *O Brasil e a República Popular da China*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 59.

[197] Henrique Altemani de Oliveira, "O Brasil e a Ásia", en Antônio Carlos Lessa y Henrique Altemani de Oliveira (coords.), *Relações Internacionais do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 174.

[198] <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm> (15 de septiembre de 2010).

1985 China se posicionó como el séptimo socio económico de Brasil en cuanto a exportaciones e importaciones.[199] No menos de treinta misiones se realizaron al gigante sudamericano en aquel año, y casi setenta dos años después.[200] El presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo se convirtió en el primer dirigente brasileño en viajar a China, en 1984, y José Sarney hizo lo propio cuatro años más tarde.[201] Se firmaron acuerdos determinantes para el porvenir bilateral, principalmente el de cooperación científica y técnica de 1982, que sirvió de fundamento al proyecto de construcción de un satélite binacional en 1988, que será uno de los símbolos de la cooperación Sur-Sur y de su potencial.[202] Tal acercamiento se hizo desde múltiples aspectos y tuvo repercusiones más allá del marco bilateral.

En efecto, la cooperación multilateral aumentó. Los dos regímenes políticos difirieron sin embargo desde el punto de vista ideológico. La vía comunista de Mao Zedong y la doctrina de la Seguridad Nacional aplicada por el régimen autoritario brasileño se opusieron en el contexto bipolar. A pesar de todo aparecieron sinergias en torno a reivindicaciones comunes: defensa de la autonomía, de la soberanía nacional y de la integridad territorial así como la oposición a la política de los derechos humanos estadunidense y al proteccionismo comercial de los países desarrollados.[203] En los años sesenta la Comunidad Económica Europea elaboró la Política Agrícola Común (PAC), y en la década siguiente Jimmy Carter puso el énfasis en la problemática de los derechos humanos. China fue el único país asiático con el que Brasil logró establecer contactos que son ya significativos en este primer periodo de intensificación de las relaciones Sur-Sur.[204] El caso chileno revela aún más la aparición de China en las diplomacias sudamericanas.

[199] Datos de UN Comtrade.

[200] Danielly Silva Ramos Becard, *op. cit.,* pp. 108 y 119.

[201] Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *op. cit.,* pp. 424 y 446.

[202] Patricia Dick Paloschi, "Relações comerciais Brasil-China (1994-2002)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2006, p. 104.

[203] Henrique Altemani de Oliveira, "China-Brasil perspectivas de cooperación Sur-Sur", *Nueva Sociedad*, núm. 203, mayo-junio de 2006, p. 141, y *Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica*, Belo Horizonte, Fino Traço Editora, 2012, pp. 83-87.

[204] *Ibid.,* p. 140.

La relación sino-chilena presentó un perfil muy original: no tuvo ninguna interrupción desde los años setenta, y esto a pesar de los cambios internos en Chile. Además, este país fue el primero en América Latina en experimentar varios acercamientos con el régimen chino, lo que también permite entender por qué ambos Estados continuaron manteniendo buenas relaciones. Ambos proyectaron firmar el primer acuerdo comercial entre un país latinoamericano y el Imperio del Medio desde 1952; pero esta tentativa fracasó por el desacuerdo de Estados Unidos. Al mismo tiempo, cada vez más personalidades de izquierda descubrieron China: Pablo Neruda en 1951, seguido por una delegación de la Asociación Cultural sino-chilena liderada por Salvador Allende, en 1954. Tras la elección presidencial de este último en septiembre de 1970, China y Chile aceleraron su acercamiento, a tal punto que el gobierno de la Unidad Popular (UP) estableció lazos formales con el régimen comunista. Sin embargo el apoyo chino a su homólogo chileno fue tímido en la medida en que se limitó a expresiones de solidaridad sobre las doscientas millas marinas y la compra de cobre. En enero de 1973 el canciller Clodomiro Almeyda viajó a China, pero no obtuvo sino un apoyo limitado. El primer ministro Zhou Enlai no reconoció a la UP como una experiencia socialista, pues la consideró muy prudente y no suficientemente revolucionaria. Reprochó a Salvador Allende inclinarse demasiado hacia el lado soviético y no preservar su autonomía.[205]

Más sorprendente aún, las autoridades chinas no rompieron relaciones diplomáticas con Chile después del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. Los vínculos oficiales se mantuvieron, aunque disminuyó su intensidad al inicio.[206] Los contactos volvieron a encontrar cierto dinamismo con la visita del canciller Hernando Cubillos en 1978.[207] Durante la celebración del décimo quinto aniversario

[205] Salvador Allende fue en efecto a la Unión Soviética, pero no a China. Javier Eduardo Matta, "Chile y la República Popular China: 1970-1990", *Estudios Internacionales*, vol. 24, núm. 95, julio-septiembre de 1991, p. 353-354.

[206] Manahi Pakarati Novoa, "Relaciones Chile-República Popular China, 1970-1975", *Diplomacia*, núm. 76, julio-septiembre de 1998, pp. 30-34; Martín Pérez LeFort, "Relaciones sino-chilenas bajo nuevas circunstancias", *Estudios Internacionales*, vol. 38, núm. 152, enero-marzo de 2006, p. 131.

[207] Javier Eduardo Matta, *op. cit.,* pp. 360-361.

del establecimiento de las relaciones diplomáticas, el gobierno chileno envió a China la mayor delegación jamás constituida por este país con 130 representantes de diversos sectores. La desideologización de la relación se confirmó con la participación de los chinos en la formación de los servicios especiales de seguridad del régimen de Augusto Pinochet.[208]

En cuanto a los contactos con los militares chilenos, parece que los intereses chinos se impusieron sobre las preocupaciones ideológicas. China se unió a Chile en su lucha contra la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e incluyó a éste en su campaña contra Taiwán.[209] La no injerencia constituyó una punta de lanza para estos dos regímenes sometidos a presiones internacionales. Siguiendo esta óptica, China se abstuvo en Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Chile y, recíprocamente, en 1989 Chile se calló ante los acontecimientos de Tiananmén que provocaron la condena internacional de los dirigentes chinos.[210] Las razones económicas constituyeron también un motivo del mantenimiento de las relaciones bilaterales; China necesitaba el cobre chileno para su desarrollo interno. Adicionalmente, ambos países iniciaron políticas económicas de apertura similares a partir de 1978. En 1987 China era el 13o. socio comercial de Chile en cuanto a exportaciones se refiere, y el 15o. en cuanto a importaciones.[211] Al año siguiente se creó la sociedad Beijing Santiago Cooper Tube Company Limited, la primera empresa mixta chilena en Asia.[212] Entonces, aunque modestas, se dieron interacciones activas entre China y Chile.

"En resumen, los lazos sino-chilenos no son interrumpidos por el golpe de Estado contra Allende porque las relaciones existentes aportan beneficios mutuos".[213] A pesar de todo, China confirió importancia al plebiscito realizado en Chile en 1988. El gobierno chino

[208] François Joyaux, "La politique chinoise en Amérique Latine", *Géopolitique*, núm. 96, marzo de 2007, p. 88.

[209] Javier Eduardo Matta, *op. cit.,* p. 355.

[210] *Ibid.*, pp. 363-366.

[211] Datos de UN Comtrade.

[212] Javier Eduardo Matta, *op. cit.,* p. 363.

[213] Jorge E. Malena, "China's Relations with Latin America, 1970-1995", *Regional Studies*, núm. 3, 2001, p. 80.

tomó nota del regreso a la democracia que generó la profundización de la relación bilateral en el contexto de la reinserción internacional chilena. Conviene precisar que, desde 1987, el futuro presidente Patricio Aylwin visitó China respondiendo a una invitación, y declaró en ese viaje que respetaría el principio de no intervención.[214] En los años noventa el acercamiento con Asia se profundizó, particularmente con los socios históricos de Brasil, Chile y Venezuela.

Dos lecciones se obtienen de este primer impulso de intensificación de las relaciones Sur-Sur. Existen tantas maneras de relacionarse como países implicados en la instrumentación de esos acercamientos. Esta diversidad ilustra la riqueza y la particularidad de los lazos entre estos países: ya sea que se trate de vínculos más densos de Brasil con sus socios en desarrollo o de modestas redes diplomáticas establecidas por Chile y Venezuela, todos participan en una misma dinámica. Se trata de la construcción —y de la voluntad de construir— de un espacio en la escena mundial para estos países del Tercer Mundo. Las diplomacias Sur-Sur reflejan por lo tanto proyectos políticos con múltiples objetivos: densificación de los intercambios económicos, descubrimiento de nuevas experiencias, elaboración de proyectos de cooperación, coordinación multilateral y, a veces, preocupaciones de seguridad. Desde su nacimiento, las relaciones Sur-Sur revisten un aspecto estratégico y no solamente solidario. Las conexiones realizadas por nuestros tres países con el mundo en desarrollo se inscribieron, además, en una perspectiva prolongada a causa de las características propias a estos actores, de las que una se reveló como primordial: el estado de la economía nacional. Es, en efecto, la crisis de la deuda la que provocó cierto reflujo de los lazos fundadores.

B. El paréntesis de los años noventa

La percepción de fracaso del primer impulso Sur-Sur está ligada a la retracción general de las relaciones entre los países en desarrollo a

[214] Ésta supone principalmente el no reconocimiento de Taiwán. Javier Eduardo Matta, *op. cit.,* p. 365.

partir de finales de los años ochenta. Sin embargo, concluir que pone fin a las relaciones Sur-Sur nos parece erróneo, más aún cuando este postulado impide entender la importancia de la reactivación actual.

En cambio, proponemos la expresión menos categórica de paréntesis para calificar un periodo que incluyó a la vez fenómenos de repliegue y de reactivación. Ambos procesos se revelaron a veces concomitantes en función de los países y de las regiones en cuestión. La baja intensidad de los lazos Sur-Sur no provino, en primer lugar, de un desinterés hacia el mundo en desarrollo; fue provocada por una nueva coyuntura internacional. Nos parece entonces imprudente rechazar los momentos fundadores y mandarlos a los cajones de la historia. Los efectos de *path shifting* del primer impulso Sur-Sur no se eliminaron forzosamente con la disminución de la densificación material. Por ejemplo, la menor capacidad de unión de los países en desarrollo no significó que las reivindicaciones de ayer hubieran desaparecido, lo que queda probado con nuestros tres casos de estudio; más bien, la disgregación de las relaciones Sur-Sur representó un cambio para el sistema internacional que se concentró de nuevo en las lógicas Norte-Sur tradicionales; y al hacerlo, las aspiraciones transformadoras expresadas por el acercamiento del mundo en desarrollo permanecieron íntegras.

Los trabajos académicos de principios de los años 2000 traducen la ambigüedad de las relaciones Sur-Sur en esta época decisiva. En una obra colectiva, el investigador estadunidense Joseph Tulchin coordina un análisis de la inserción internacional de América Latina en el sistema de la post-Guerra Fría. En él leemos: "Los líderes latinoamericanos hicieron esfuerzos sobresalientes para desarrollar lazos económicos (y políticos) con potencias extrahemisféricas", pero "en la mayoría de los casos, siguen definiendo sus opciones estratégicas en función de Estados Unidos". Refiriéndose al tercermundismo durante la edad de oro de la CEPAL, subraya que estas iniciativas "representaban una energía política y un espíritu de innovación que hace falta en la región hoy en día".[215] En cualquier caso, el efecto de

[215] Joseph S. Tulchin, Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 3, 30 y 52. Citas originales: "Latin America leaders have made remarkable efforts to develop economic (and

la reactivación fue reforzado por la presencia de un paréntesis durante los años precedentes.

1. Un retroceso cierto pero desigual

Los problemas económicos de los países en desarrollo, incluyendo los de América del Sur, se hicieron visibles en los años setenta, antes de reflejarse en los lazos Sur-Sur a partir de finales de la década de los ochenta, tras varias reorientaciones diplomáticas.

a) Las consecuencias destructoras de la crisis de la deuda

Con el fin de asegurar su desarrollo económico, la mayoría de los países de América del Sur implementaron planes de industrialización que aseguraron un fuerte pero costoso crecimiento. El modelo ISI impuso recurrir al crédito interno e internacional para compensar los déficit crónicos del comercio exterior. Tras el primer choque petrolero, los países exportadores del oro negro, sobre todo en el Medio Oriente, intentaron colocar sus divisas —los petrodólares— para que esta renta fructificara. En lugar de invertirlos directamente en otros países, prefirieron hacerlo en bancos internacionales, pues son éstos quienes posteriormente prestaban a los países demandantes de crédito a tasas de interés variables.[216] De esta manera, entre 1976 y 1982, más de quinientos mil millones de dólares provenientes de la Triada fueron prestados a los países en desarrollo.[217] Los problemas,

---

political) ties to outside powers" (p. 52: Peter H. Smith), "in most cases they continue to define their strategic options in terms of responding to the United States" (p. 3: Joseph S. Tulchin, Ralph H. Espach), "they represent a political energy an spirit of innovation lacking in the region today" (p. 30: Joseph S. Tulchin, Ralph H. Espach).

[216] Peter Kragelund, "The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa", Issue Paper núm. 11, ICTSD, febrero de 2010, p. 2; Carlos Marichal Salinas, *La deuda externa de Latinoamérica, 1820-2010*, México, El Colegio de México, col. Historia Mínima, 2014.

[217] Jorge Heine, "¿Cayó también el Tercer Mundo? El Sur ante el nuevo orden mundial", *Estudios Internacionales*, vol. 24, núm. 96, octubre-diciembre de 1991, p. 460.

cuando llegó la hora de pagar, desencadenaron la crisis de la deuda. En su lucha contra la inflación, la política restrictiva del Banco Central de Estados Unidos provocó una alza de las tasas de interés en 1981; por consiguiente, la Libor, principal tasa de referencia en el mercado monetario para las divisas latinoamericanas, aumentó de 8 a 16.5%, lo que multiplicó la carga de la deuda. El pago de intereses de los créditos brasileños pasó de 2.7 mil millones de dólares en 1978 a 11.4 mil de millones en 1982.[218] La crisis de la deuda estalló ese año cuando México se declaró en suspensión de pagos.[219]

En Brasil, entre 1984 y 1986, el nivel de endeudamiento alcanzó 40% del PIB, y en 1982 el pago de la deuda equivalió a 56% de las exportaciones.[220] En febrero de 1987, el presidente José Sarney declaró una moratoria parcial de la deuda brasileña que marcó el inicio de las negociaciones para su reestructuración; dos años más tarde la inflación culminó en 1 000%.[221] También en Venezuela las autoridades recurrieron al crédito debido a la caída de los precios del petróleo a partir de los años ochenta; la deuda aumentó de manera drástica para representar 40% del PIB. En aquel momento, por cada dólar ganado con la venta de petróleo, Venezuela pagó 0.4 por concepto de reembolso de préstamos a los bancos extranjeros.[222] La deuda fue

[218] Claúdio Oliveira Ribeiro, "Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, São Paulo, Universidad de São Paulo, 2007, p. 74. La deuda de Brasil pasa entonces de 55.8 mil millones de dólares a 115.5 mil millones en 1989.

[219] Olivier Dabène, *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, París, Armand Colin, 7a. ed., 2011, p. 197.

[220] Juliana Jerónimo Costa, "As relações Sul-Sul na política multilateral brasileira (1961-2002)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, São Paulo, Programa San Tiago Dantas, 2009, p. 74.

[221] Heloisa Machado da Silva, "Da deterioração dos tempos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de exportações: a política de comercio exterior brasileira de 1954 aos nossos dias", en José Flavio Sombra Saraiva y Amado Luiz Cervo (coords.), *O crescimento das relações internacionais no Brasil*, Brasilia, Saraiva/IBRI, 2005, p. 294.

[222] Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty*, Berkeley, University of California Press, 1997, p. 4. Véase también Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez (eds.), *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2014.

renegociada en febrero de 1985, luego una vez más dos años después. La política exterior perdió entonces su amplitud en los gobiernos de Luis Herrera Campins y de Jaime Lusinchi, para concentrarse en los asuntos regionales y en la resolución del problema de la deuda. Sin el instrumento petrolero,[223] los representantes se resignaron a la negociación. A partir de 1988 se perfiló una situación paradójica: los flujos de los fondos de las organizaciones internacionales para la ayuda al desarrollo fueron negativos, es decir, que los países en desarrollo en su conjunto enviaban más recursos para pagar sus deudas de los que recibían para desarrollarse.[224]

La crisis de la deuda tuvo consecuencias devastadoras en las economías de los países sudamericanos: desindustrialización, contracción del comercio exterior, mayor endeudamiento. Además, el periodo se caracterizó por una demanda mundial morosa y una caída duradera de los precios de las materias primas y los hidrocarburos, lo que agravó los términos del intercambio (–42% para Brasil entre 1979 y 1983) y la situación financiera de los países en desarrollo. Los productos internos brutos (PIB) por habitante se derrumbaron en la región; el nivel de 1989 equivalió al de 1977, lo que hizo acuñar a la CEPAL la expresión "década perdida para el desarrollo", que se convirtió en una referencia célebre para denominar a los años ochenta en América Latina y el Caribe.

Esta crisis desempeñó un papel crucial en el repliegue de los lazos Sur-Sur; también contribuyó a exacerbar las diferencias entre los países en desarrollo, por ejemplo entre exportadores e importadores de petróleo, lo que minó su capacidad para actuar de manera colectiva. Cada uno de ellos negoció bilateralmente la reestructuración de su deuda con sus acreedores, públicos, privados y multilaterales; así, el presidente Jaime Lusinchi rechazó la propuesta cubana de una negociación colectiva de la deuda externa, al estimar que Venezuela no podía asociarse con países más pobres sin deteriorar su imagen. La experiencia democrática y los ingresos petroleros expandieron la

[223] El petróleo representaba 47.8% del Producto Nacional Bruto (PNB) en 1974, en comparación con 14.1% en 1987. Elsa Cardozo, *Cuatro escritos, cuatro momentos*, Caracas, CEC, 2007, p. 102.

[224] Jorge Heine, *op. cit.,* p. 463.

idea, entre las élites, de que Venezuela representaba una excepción en su región.[225]

Además, las nuevas orientaciones económicas impuestas por las potencias y por las instituciones financieras internacionales (IFI), a cambio de la negociación de su deuda, llevaron a la mayoría de los países en desarrollo, entre ellos Brasil y Venezuela, a privilegiar sus relaciones con los centros del poder mundial, en detrimento de las diplomacias Sur-Sur. Al finalizar la Guerra Fría inició un periodo de predominio de Estados Unidos en la escena mundial, y del modelo económico neoliberal, presentado como el mejor remedio para alcanzar el bienestar colectivo. Las administraciones de Ronald Reagan y de Margaret Thatcher lanzaron el proyecto de globalización en detrimento del NOEI; este predominio se expresó principalmente en la elaboración de Planes de Ajuste Estructural preparados por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, con vistas a resolver los problemas económicos de diversos países en desarrollo. Este conjunto de medidas, también conocido como Consenso de Washington en referencia a la localización de los IFI y al país que inspiró el modelo, fue teorizado en 1989 en forma de diez propuestas.[226] De acuerdo a la teoría de la Escuela de Chicago, liderada por Milton Friedman, debe darse confianza al mercado para que se autorregule, con un papel compensatorio del Estado en caso de crisis. La imposición de estas medidas puso fin al proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y abrió uno nuevo de crecimiento fundado en las exportaciones. Se trató de un cambio mayor, incluso para la futura materialización de las relaciones Sur-Sur.[227]

[225] Steve Ellner y Miguel Tinker Salas, "Introduction: The Venezuelan Exceptionalism Thesis Separating Myth from Reality", *Latin American Perspective*, vol. 32, núm. 2, marzo de 2005, p. 7.

[226] Las propuestas son: disciplina presupuestaria, reorientación de los gastos públicos (cuidados médicos de base, educación primaria, gastos de infraestructura) una vez alcanzado el equilibrio presupuestario, reforma fiscal (ampliación de la base imponible), liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio exterior y los IDE, privatización de los monopolios de Estado (para pagar la deuda), desregulación de los mercados y protección de la propiedad privada.

[227] Cf. capítulo IV-C, pp. 448 y ss.

De hecho, en el alba de una nueva era democrática, el Brasil del gobierno de Fernando Collor de Mello procedió a efectuar una reorientación neoliberal de la economía, acompañada de un realineamiento con las posiciones estadunidenses a fin de garantizar la benevolencia de la primera potencia en la salida de la crisis.[228] Fernando Henrique Cardoso, entonces ministro de Finanzas (1993-1994) e instigador del Plan Real que inició una transformación duradera de la economía brasileña, continuó con esta orientación durante sus dos mandatos (1995-2002).[229] La idea directriz supuso que la adhesión a las normas internacionales permitiría a Brasil ganar mayor autonomía, al ser inevitable el proceso de globalización. Los dirigentes brasileños abandonaron los calificativos tercermundistas y presentaron a su país como "desarrollado, pero injusto".[230] La "integración mediante la participación" reemplazó la "integración a través de la distancia".[231] Amado Luiz Cervo caracterizó el paso de un "Estado desarrollista" (1939-1989), que favoreció el aspecto autónomo de la política exterior, a un "Estado normal", según la expresión del argentino Domingo Cavallo de 1991. Para el universitario brasileño, este perfil estatal hizo más pesadas las dependencias estructurales en lugar de liberarlas.[232] La apertura apuntó a modernizar el sistema productivo nacional y por lo tanto a mejorar su competitividad. Entre 1988 y 1993, la tarifa arancelaria promedio de Brasil pasó de 52 a

[228] Rafael Antonio Duarte Villa y Manuel Trindade Vianna, "Política externa do governo Lula: autonomia pela integração ou em buca de um novo paradigma", en José Augusto Guilhon Albuquerque (coord.), *A política externa do governo Lula: 2003-2005*, São Paulo, Marco Editora, 2007, p. 39.

[229] Sin embargo, el gobierno brasileño puso en práctica una "liberación condicionada", principalmente mediante la aplicación de una tasa de cambio sobrevaluada. Fue el Plan Real de julio de 1994 que permitió reducir la inflación en Brasil gracias a una política de apego del real al dólar. Mariam Gomes Saraiva, "As estratégias de Cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 2, 2007, p. 43.

[230] Juliana Jerónimo Costa, *op. cit.,* p. 140.

[231] Cf. capítulo IV-A-2-a, pp. 419-422. Tulio Vigevani y Gabriel Cepaluni, "A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação", *Contexto Internacional*, vol. 29, núm. 2, julio-diciembre de 2007, pp. 273-335.

[232] Amado Luiz Cervo, "Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, núm. 1, 2002, pp. 6-7.

14%.[233] En Venezuela, Carlos Andrés Pérez regresó al poder en 1989 con un paquete económico neoliberal, mismo que continuó Rafael Caldera a pesar de las tensiones sociales internas; por ejemplo, un plan de restricción de la administración pública fue instrumentado a partir de 1994. En el ámbito del comercio exterior, el personal se concentró en el Ministerio de Industria y Comercio —creado en 1997—. Doscientos cincuenta trabajadores del Estado laboraban entonces en este ámbito, comparados con los dos mil quinientos que había antes de la reforma. Dos años después, la nueva institución sería fusionada con el Ministerio de Agricultura.[234] A pesar de estos reajustes ambos países siguieron siendo vulnerables y padeciendo nuevas tensiones: crisis económica y social en Venezuela en 1989 con el *Caracazo*, un año más tarde en Brasil, donde una burbuja especulativa originada por la desregulación estalló debido a una crisis de tasa de cambio. El resultado fue una devaluación del real de 30%. En consecuencia, en los dos casos surgieron nuevos cuestionamientos.

La situación de los Estados sudamericanos no fue homogénea: Venezuela se vio gravemente afectada tras una disminución de 20% del PIB por habitante,[235] pero Chile no padeció la crisis; este país presentó un perfil diferente en la región. En efecto, mientras sus vecinos se hundían en la crisis de la deuda, la economía chilena gozó de largos periodos de crecimiento. De 1976 a 1981 el PIB aumentó 8% y las exportaciones se multiplicaron por tres. De cierta manera Chile adoptó el Consenso de Washington antes de que fuera proclamado, y sus crisis económicas fueron anteriores a este periodo. También resultó afectado por la deuda, pero en menor medida que Brasil y Venezuela. De 1975 y hasta finales de los años ochenta, la deuda externa chilena aumentó de 4.3 mil a 8 mil millones de dólares,[236] principalmente a causa de los precios del cobre. En 1983 Chile recu-

[233] *Ibid.*, p. 17.

[234] Adriana Ampueda, "Relaciones comerciales entre Venezuela y países de África, Asia, Europa, Medio Oriente y Oceanía", informe de pasantía de Maestría en Comercio Internacional, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 2000, p. 10.

[235] Olivier Dabène, *op. cit.,* p. 194.

[236] José A. Morandé, "Chile: The Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy", en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003, p. 251.

rrió al Fondo Monetario Internacional (FMI) para mejorar su situación económica. El Estado fue el aval de la deuda externa del sector privado; en 1986 se votó una ley de supervisión del banco; luego, la economía chilena vivió de nuevo un periodo de bonanza de 1985 a 1988. Durante once años (1987-1997) el crecimiento alcanzó en promedio 7.8 por ciento.[237]

Fueron los desafíos de la democratización los que generaron un retroceso de las relaciones Sur-Sur chilenas. Al salir de un largo periodo de aislamiento político, los representantes de la Concertación tuvieron que tomar decisiones para reintegrar a su país a la comunidad de los Estados, dentro de sus límites financieros y diplomáticos. El regreso a esta comunidad constituyó una preocupación mayor en los primeros gobiernos democráticos; sus prioridades se encauzaron entonces hacia los foros multilaterales, la región y los centros del poder mundial. En la percepción chilena de aquel entonces: "Intuitivamente, tener Embajada residente en Estados Unidos parece útil para el desarrollo, no lo es tanto en casos como Gabón, Burundi, Yemen o Uzbekistán".[238] Las acciones vanguardistas fueron abandonadas en beneficio de una estrategia de bajo perfil y legalidad. Además, los intercambios comerciales Sur-Sur más importantes fueron impactados por la crisis asiática a finales de los años noventa. Por lo tanto, el factor económico intervino también para entender parte del retroceso de los contactos chilenos con el mundo en desarrollo. Las nuevas prioridades diplomáticas de los países de América del Sur tuvieron consecuencias negativas en las relaciones Sur-Sur, tanto a escala multilateral como a escala bilateral.

b) División y disminución de la solidaridad multilateral

Las divisiones del mundo en desarrollo tuvieron una primera resonancia en el plano multilateral. El grupo de Países No Alineados entró en un periodo de búsqueda de identidad; algunos países se

[237] <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=2> (18 de octubre de 2010).

[238] Mario Matus Baeza, "Hacia una nueva política exterior de Chile", *Estudios Internacionales*, vol. 24, núm. 93, octubre-diciembre de 1991, p. 586.

adhirieron al Movimiento, como Sudáfrica; otros lo dejaron, como Argentina en 1995. Mientras que sólo 16.7% de los países No Alineados votaron en consonancia con Estados Unidos en Naciones Unidas en 1986, este porcentaje llegó a 45.6% en 1997. La cohesión del grupo disminuyó paralelamente de 56 a 27%,[239] lo que demostró significativas reorientaciones diplomáticas.

El diálogo Norte-Sur, que inició en París en 1975-1977 y continuó en Cancún en 1981, fracasó debido a la radicalización del Sur y a la estrategia de oídos sordos adoptada por los países desarrollados. Las concesiones arrancadas a estos últimos no desembocaron en los resultados esperados e incluso fueron desviadas de su espíritu original; la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) así lo ilustró. La falta de un marco jurídico ocasionó que el aspecto vinculante del mecanismo fuera lo suficientemente vago para no ser impuesto a los países del Norte; paradójicamente éstos terminaron por desviarlo en su provecho. Las preferencias se negociaron, en efecto, caso por caso y los países desarrollados pudieron retirarlas cuando así lo desearon. El sistema, que pretendía reducir las asimetrías económicas entre los Estados, se transformó entonces en un instrumento político y en un vector de nuevos desequilibrios. Por ejemplo, Estados Unidos excluyó a Venezuela de su SGP en 1974 dada su pertenencia y su participación en la OPEP.[240] Raúl Prebisch reconoció que el Fondo Común para la Estabilización de los Precios Agrícolas y el Sistema de Preferencias no cambiaron suficientemente la situación.[241]

A partir de los años ochenta, las posiciones se endurecieron también sobre las cuestiones comerciales y las coaliciones se resquebra-

[239] Jacqueline A. Braveboy-Wagner, *Institutions of the Global South*, Nueva York, Routledge, 2009, p. 25.

[240] Venezuela fue integrado nuevamente después de la elección de Jimmy Carter (aunque volvió a salir en 1995). Amrita Narlikar, "Fairness in International Trade Negotiations: Developing Countries in the GATT and WTO", *The World Economy*, vol. 29, Issue 8, 2006, p. 1017; Ricardo Acevedo Caballero, "Venezuela: ¿potencia o país pequeño?: los fundamentos estratégicos de la política exterior", tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 2001, p. 59.

[241] Raúl Prebisch, "Structural Change within the South", en Khadija Haq (ed.), *Dialogue for a New Order*, Nueva York, Pergamon Press, 1980, p. 239.

jaron.[242] La amplia agenda de la Ronda de Uruguay (1986-1993) produjo desacuerdos entre los países en desarrollo y varios de éstos, como Brasil e India, se opusieron al impulso de nuevas negociaciones.[243] Rubens Ricupero, embajador de Brasil en aquel momento, nos comentó que su homólogo indio era su principal aliado, más aún que sus socios regionales.[244] Estos dos Estados lanzaron una coalición de bloqueo, el G-10, que se opuso a la introducción de nuevos temas, como los servicios y la propiedad intelectual, sin aceptar nada más que el expediente agrícola; esta posición apareció de nuevo en Cancún en 2003. Frente a Brasil e India, otros Estados del Sur, como Colombia, formaron con países desarrollados una coalición más conciliadora que llamaron Café con Leche. El G-10, inflexible, se aisló y fracasó en imponer sus posiciones entre los socios en desarrollo, aunque obtuvo la no inclusión de los servicios.[245] La aplicación de programas de ajuste estructural originó además una expansión del neoliberalismo y una ola de reconocimiento de las reglas comerciales multilaterales. La estrategia de bloqueo de ciertos países en desarrollo, incluyendo Brasil, dentro del GATT, se volvió inútil debido al surgimiento del Consenso de Washington. Así, el país sudamericano cedió y se adhirió al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Individual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS, por sus siglas en inglés), en 1993. El ministro brasileño de Relaciones Exteriores de los gobiernos de Lula, Celso Amorim, reconoció: "Yo mismo participé en varios momentos en las negociaciones de la Ronda de Uruguay [1991-1993, 1999-2001], diría incluso que conservo las cicatrices de la Ronda de Uruguay".[246] Este periodo representó un momento de aprendizaje decisivo para la re-

[242] Aun las acciones del G-77 en la UNCTAD se vieron afectadas por ello. Chris Alden, Sally Morphet y Marco Antonio Vieira, *The South in World Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 57-59.

[243] Juliana Jerónimo Costa, *op. cit.,* p. 89.

[244] Entrevista con Rubens Ricupero realizada en São Paulo el 17 de junio de 2009.

[245] Brasil formó parte también del grupo Cairns, que defendió la liberalización de la agricultura y estuvo integrado por países desarrollados y en desarrollo. Tampoco logró imponerse frente a Estados Unidos y la Unión Europea.

[246] *I CNPEPI*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 17.

novación de las coaliciones comerciales Sur-Sur.[247] Por lo tanto, al final del GATT, numerosos países en desarrollo salieron perdiendo y entraron a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 con muchas reivindicaciones. Desde 1996, en Singapur, la mayoría de Estados del Sur rechazó la inclusión de nuevos temas en la agenda, como las telecomunicaciones, las finanzas, el derecho al trabajo y el medio ambiente.

El debilitamiento de la OPEP reflejó otra división Sur-Sur. Venezuela, iniciador de la organización, se alejó de sus socios. Con el objetivo de maximizar sus ingresos, sus gobernantes privilegiaron una política de producción en detrimento de una estrategia de defensa de los precios. Pusieron en marcha medidas de liberalización y de apertura a las inversiones extranjeras y aceptaron que la explotación petrolera superara ampliamente las cuotas de extracción fijadas por la OPEP. Venezuela habría producido seiscientos mil barriles por día más al inicio de los años noventa.[248] En aquella época surgió un debate en torno a la pertinencia de seguir formando parte de la OPEP.[249] Andrés Sosa Pietri, expresidente de la compañía nacional PDVSA, declaró en 1996: "La OPEP en el mundo de hoy […] no es sino un anacronismo".[250] Venezuela entró en conflicto con ciertos países del Medio Oriente, principalmente con Arabia Saudita y Kuwait, que quisieron conocer su producción real.[251] Así, se multiplicaron las divisiones multilaterales que atravesaban al Tercer Mundo y que eran además facilitadas por la retracción de los lazos materiales.

[247] Andrew Hurrell y Amrita Narlikar, "A New Politics of Confrontation: Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations", *Global Society*, vol. 20, Issue 4, octubre de 2006, p. 422; Amrita Narlikar, *International Trade and Developing Countries*, Londres, Routledge, 2003, pp. 7-8.

[248] Sin embargo, no fue el único que se alejó de la OPEP, Arabia Saudita hizo lo mismo. Mazhar al-Shereidah, "El petróleo en las relaciones de Venezuela con Afro-Asia", en Elías Capriles y Hernán Lucena (coords.), *África y Asia: diálogos en Venezuela*, Mérida, GIEAA, 1998, p. 137.

[249] Evelyn Bravo Díaz, "La perception de la Guerre du Golfe au Venezuela et en Amérique Latine", *Cultures & Conflits*, núm. 2, 1991, p. 151.

[250] Citado en Mazhar al-Shereidah, *op. cit.,* p. 137.

[251] Robert Mabro, "Les dimensions politiques de l'OPEP", *Politique Étrangère*, núm. 2, 2001, pp. 414-415.

c) La caída de las relaciones comerciales

El repliegue Sur-Sur se expresó en primer lugar mediante el aspecto comercial. Como consecuencia de las crisis económicas, los intercambios y las infraestructuras interregionales se redujeron. Mientras que en 1985 el comercio con África llegó a 9.45% de los intercambios brasileños con el mundo, en 1992 cayó a 2.53%.[252] Además, frente a la situación crítica de las finanzas nacionales, Brasil no renovó sus líneas de crédito a Angola, lo que provocó un alto casi total de las adquisiciones de este país y generó una deuda a causa de las dificultades de pago subsecuentes.[253] Con China, el comercio se contrajo de 1.3 mil millones de dólares en 1985, a 300 millones en 1991.[254] En cuanto al Medio Oriente, en 1999 el comercio sólo representó 2.5% de los flujos, en comparación con el 20% de veinte años antes. Para los intercambios chilenos, África cayó de 3.5 a 0.7% en los años noventa.[255]

Las vías de comunicación creadas en los años de prosperidad también disminuyeron, lo que complicó aún más los flujos comerciales. En 1998 un vuelo de la Middle East Airlines, creado tres años antes y que conectaba São Paulo con Beirut, fue cancelado por falta de demanda.[256] Lo mismo sucedió en las conexiones con Sudáfrica, China, Costa de Marfil, Marruecos y Nigeria.[257]

d) Un repliegue diplomático probado

Las relaciones económicas decrecieron también porque los esfuerzos diplomáticos se relajaron. Los apoyos recíprocos, el número de

[252] Cf. cuadro 2, p. 208.

[253] Al año siguiente se entablan negociaciones para lograr una nueva modalidad de pago. Vicente Fonseca, "Le Brésil, un partenaire important", *Géopolitique Africaine*, núm. 14, abril de 2004, p. 197.

[254] Datos de UN Comtrade.

[255] Cf. cuadro 2, p. 208.

[256] "Brasil debe ganar vôo São Paulo-Líbano, com escala na Costa do Marfim", *ANBA*, 30 de septiembre de 2003.

[257] "Quem tem medo da China na África?", *Folha de São Paulo*, 23 de junio de 2008.

acuerdos firmados, las visitas de alto nivel y la presencia diplomática terminaron todos en declive. En el Medio Oriente, el alineamiento con las posiciones de Estados Unidos reapareció: los representantes brasileños apoyaron la Guerra del Golfo y las sanciones contra Irak[258] a pesar de que esta posición iba en contra de los intereses comerciales de su país. En octubre de 1991, las autoridades se felicitaron por la convocatoria a la Conferencia de Madrid sobre el Medio Oriente, pero no participaron.[259] Sus llamados a la resolución del conflicto se volvieron más generales y prudentes.[260] Fernando Henrique Cardoso reconoció este distanciamiento en sus memorias: "El Medio Oriente, que fue importante durante los gobiernos militares, perdía su importancia dado el grado al que había llegado el conflicto en la región y nuestra falta de recursos para intervenir de manera constructiva".[261] Asimismo, la Venezuela del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez se abstuvo en el Comité de Descolonización de la ONU sobre el estatus de Puerto Rico[262] y votó en contra del levantamiento del embargo aéreo a Libia en 1993, lo que provocara el ataque a su embajada.[263]

Más allá de un reposicionamiento a favor de Estados Unidos, los contactos directos se redujeron. Itamaraty desactivó varias embajadas en los países en desarrollo: Camerún, Etiopía, Irak, República Democrática del Congo, Senegal, Tanzania, Togo, Túnez y Zam-

[258] Cf. capítulo I-A-3-b, pp. 107-112; André Luiz Reis da Silva y Bruno Pilla, "O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento", *Ciências & Letras*, núm. 51, enero-junio de 2012, pp. 120-121.

[259] Nizar Messari, "O Brasil e o mundo árabe", en Antônio Carlos Lessa y Henrique Altemani de Oliveira (coords.), *Relações Internacionais do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 244.

[260] Carlos Ribeiro Santana, "O Brasil e o conflito árabe-israelense-palestino (1947-2005)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Brasilia, Universidad de Brasilia, 2005, pp. 157-160.

[261] Fernando Henrique Cardoso, *A arte da política*, Río de Janeiro, Civilização brasileira, 2006, p. 612.

[262] María Teresa Romero, *Política exterior venezolana*, Caracas, Libros del Nacional, 3a. ed., 2009, pp. 137-138.

[263] Guillermo Quintero, "Relaciones diplomáticas de Venezuela con el Norte de África", *Política Internacional*, núm. 49, enero-marzo de 1998, p. 21.

bia.[264] En 1983, 34 diplomáticos brasileños ejercían en África, y en 1993 sólo 24. De manera inversa, los efectivos en Europa y en el continente americano aumentaron.[265] El presidente Fernando Henrique Cardoso prometió dos veces ir al Medio Oriente, pero no lo concretó.[266] También las autoridades venezolanas disminuyeron su red de doce a ocho misiones permanentes; las embajadas de Etiopía, Gabón, Senegal y Túnez fueron cerradas y las representaciones en Kenia, Namibia y Nigeria funcionaron con un solo diplomático.[267] De la misma manera, el primer gobierno democrático chileno dio un poco la espalda al sudeste asiático, al priorizar la reinserción al centro.[268] En los años noventa, Chile cerró embajadas en Arabia Saudita, Gabón y Túnez, en cada caso aduciendo razones presupuestarias.[269] Se optó también por países que habían mantenido relaciones con la dictadura, como Costa de Marfil y la República Democrática del Congo.[270]

Por lo tanto, el ritmo de la firma de acuerdos se detuvo. En los casos de Brasil con África apareció un vacío evidente en la cronología de las relaciones bilaterales: ningún texto fue firmado con Benín, de 1972 a 2005, y lo mismo sucedió con Camerún de 1986 a 2004, con Gabón de 1984 a 2002, con Ghana de 1985 a 2005, con Liberia de 1977 a 2009, con Mali de 1986 a 2009, con Nigeria de 1983 a 2000, con Kenia de 1973 a 2005, con la República Democrática del

[264] Claúdio Oliveira Ribeiro, "Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, São Paulo, Universidad de São Paulo, 2007, p. 126; "Viagem do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Cinco Países Africanos", *Boletín del* MRE *núm. 161*, 8 de abril de 2005.

[265] José Flávio Sombra Saraiva, *O lugar da África*, Brasilia, UnB, 1997, p. 214.

[266] Paulo Farah, "O Brasil e o Oriente Médio: acerca das políticas externas e da consolidação de relações privilegiadas", en *II* CNPEPI, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 191.

[267] Reinaldo Bolívar, "Venezuela-África, las vueltas de la historia", *Política Exterior y Soberanía*, vol. 2, núm. 4, diciembre de 2007, p. 16.

[268] Manfred Whilelmy y Rosa María Lazo, "La estrategia bilateral de Chile en el Sudeste Asiático", *Revista de Ciencia Política*, vol. 19, núm. 1, 1997, p. 40.

[269] El número de embajadas chilenas es determinado por ley; en el momento de su reinserción, Chile tuvo que cerrar representaciones en el Sur para poder tener presencia diplomática principalmente en Europa.

[270] Biblioteca del Congreso Nacional Chileno, "Relaciones político-económicas entre Chile y el continente africano", BCN *Informe*, 1 de agosto de 2011, p. 7.

Congo de 1982 a 2005, con Santo Tomé y Príncipe de 1984 a 2000, con Senegal de 1979 a 2002 y con Togo de 1988 a 2009.[271] Reinaba entonces una tendencia al afro-pesimismo según la cual la política africana de Brasil se reveló más perjudicial que beneficiosa para el país.

Sin embargo no todos los actores coincidieron con estas decisiones. En Brasil, la comunidad de universitarios pro-africanos se pronunció en contra del retiro de África. José Flávio Sombra Saraiva escribió en 2002: "La retórica no resiste la ausencia de proyectos".[272] Las reacciones al respecto eran muy puntuales, pero estos actores estuvieron listos para participar en la revitalización de la diplomacia Sur-Sur a partir de 2003.[273]

La resolución de los problemas económicos y políticos internacionales acaparó entonces la atención de las diplomacias de aquella época y restringió las relaciones Sur-Sur, aunque los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos no rompieron con el mundo en desarrollo. Por ejemplo, siguieron siendo miembros de todas las instancias históricas a las que pertenecían.[274] Los hechos no fueron tan categóricos y paralelamente al retroceso se perfiló un restablecimiento de los lazos. El final de la Guerra Fría puso en primera fila de la escena internacional el modelo neoliberal pregonado por Estados Unidos. Al mismo tiempo, recordó que la problemática Norte-Sur siguió caracterizando al sistema internacional.[275]

[271] Una evolución similar es observada con Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Jordania y Filipinas. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-políticos-e-relacoes-bilaterais> (20 de septiembre de 2010).

[272] José Flávio Sombra Saraiva, "As relações do Brasil com os países de lingua portuguesa: oportunidades, esquecimentos e relançamentos", en *Seminario Política externa do Brasil para o século XXI*, Brasilia, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003, pp. 343-356.

[273] José Flávio Sombra Saraiva viajará con el presidente Lula a África.

[274] Al contrario de Argentina, que dejó al Movimiento de los Países No Alineados en 1995, y de México, que abandonó el G-77 después de su ingreso a la OCDE.

[275] Jorge Heine, "¿Cayó también el Tercer Mundo? El Sur ante el nuevo orden mundial", *Estudios Internacionales*, vol. 24, núm. 96, octubre-diciembre de 1991, p. 463.

2. La reanudación de los contactos en los albores del nuevo milenio

El fracaso de las relaciones Sur-Sur resume el principal balance realizado de las primeras aspiraciones tercermundistas. Ahora bien, esta percepción nos parece demasiado categórica; en efecto, incluso durante los años del retroceso surgieron iniciativas y a partir del final de los años noventa se puso en marcha cierta reanudación que servirá de base al activismo siguiente. Así, aunque los intercambios comerciales presentaban volúmenes aún modestos, las importaciones chinas e indias de materias primas provenientes de los países en desarrollo aumentaron 14% al año de 1990 a 2003.[276] Calificamos este periodo transitorio como de "reanudación" y no como de "reactivación". Los esfuerzos eran aún demasiado tímidos para poder figurar como una nueva dinámica, pero revelaban una toma de conciencia. El mejoramiento de la situación con la disminución de la deuda[277] favoreció este movimiento; sin embargo, los problemas siguieron siendo considerables, en particular con las repercusiones de las crisis rusa y asiática de 1998. La aplicación del liberalismo económico provocó al mismo tiempo una mayor integración al mercado mundial, lo que implicó la búsqueda de nuevos mercados.[278]

La palabra clave para caracterizar esta época podría ser selectividad. Según Antônio Carlos Lessa, la selectividad no se opone al universalismo; al contrario, constituye una variante en un contexto de medios limitados. Conserva al "mundo como vocación y la universalidad como circunstancia".[279] La selectividad se define como la elaboración de relaciones privilegiadas con países o regiones por medio de un intercambio múltiple: diálogo, colaboración política, penetra-

[276] UNCTAD, *Some Key Issues in South-South Trade and Economic Cooperation*, Informe, abril de 2005, p. 29.

[277] El Plan Brady de 1989 preveía la conversión de una parte de las deudas en obligaciones y acciones negociables a cambio de una reducción importante, con el fin de reactivar las economías. Julien Verceuil, *Les pays émergents*: *Brésil*, *Russie*, *Inde-Chine*, París, Bréal, 2010, p. 30.

[278] Regresaremos a este punto en el capítulo IV-C, pp. 448 y ss.

[279] Antônio Carlos Lessa, "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, número especial, 1998, pp. 31-32 y 40.

ción comercial, siempre en concordancia con el proyecto de desarrollo en curso. Estos lazos adoptaron a veces el calificativo de "asociación estratégica", término muy vago para dejar a cada uno cierto margen de maniobra en la interpretación, flexibilidad que participa de su éxito y recuperación en el momento de la reactivación.[280] La aplicación de la selectividad se inscribió siempre en la aspiración latinoamericana de evitar una dependencia excesiva de Estados Unidos. Las relaciones Sur-Sur no fueron por lo tanto abandonadas, sino más bien reorientadas. En lugar de acercarse a la mayor cantidad de socios posible, se impulsaron las asociaciones privilegiadas con un número limitado de países. La noción de reanudación no podría hacer olvidar que, en algunos casos asiáticos, se constató incluso una continuidad de la densificación a pesar de la crisis de la deuda. La revitalización de los contactos resintió los efectos, en primer lugar, a escala multilateral.

a) El restablecimiento de la coordinación multilateral

Después de once años sin actividad, se reanudaron las reuniones del G-77 sobre las problemáticas de cooperación, comenzando con la de San José en 1997, seguida de Bali en 1999, Teherán en 2001 y Dubái 2002, sobre ciencia y tecnología. Por primera vez, en 2000 el G-77 organizó una Cumbre del Sur, con todos sus miembros, y concluyó sobre la necesaria institucionalización del grupo.[281] Las organizaciones internacionales se apropiaron del tema de la cooperación Sur-Sur, se comprometieron con la concretización de sus propios proyectos,[282] y sirvieron indirectamente a la creación de nuevos contactos entre los países en desarrollo.

Además, cierta lógica Norte-Sur operó durante la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia, en septiembre de 2001 en Durban. Los

[280] Cf. capítulo II-A-1-d, pp. 186-189.

[281] PNUD, *Forging a Global South*, *United Nations Day for South-South Cooperation*, Informe, 19 de diciembre de 2004, pp. 12-15.

[282] Linda Chisholm y Gita Steiner-Khamsi (eds.), *South-South Cooperation in Education and Development*, Nueva York, Teachers College Press, 2009.

gobiernos de Estados Unidos e Israel boicotearon el encuentro, principalmente en razón de los numerosos discursos del Sur en apoyo a la causa palestina.[283] En este sentido, el fracaso de la Reunión Ministerial de la OMC de Seattle en 1999 señaló los descontentos del mundo en desarrollo y preparó los acontecimientos del encuentro de Cancún en 2003, durante el cual muchos países del Sur se unieron en torno a la crítica del proteccionismo de los Estados desarrollados. El ingreso de Argelia a la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) en julio de 2001 ilustra la reanudación de un acercamiento vía los foros multilaterales.[284] Los lazos bilaterales comenzaron a dar frutos también entre nuestros tres países y sus contrapartes en desarrollo.

b) La inflexión brasileña

El fracaso de la Conferencia de Seattle echó a andar un reposicionamiento durante el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Además, fue en 2002 cuando Brasil depositó ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC un expediente contra Estados Unidos a propósito del algodón. Ya en 1992, cuando fue anfitrión de la Cumbre de la Tierra, Brasil experimentó un gran trabajo de coordinación y constató las fracturas Norte-Sur sobre el tema del desarrollo durable.[285] Aunque el presidente brasileño se mostró reticente en cuanto a la apelación tercermundista —fue él quien definió a su país como desarrollado pero desigual—, la estrategia de Fernando Henrique Cardoso se reorientó a favor de algunos países del Sur.

Hacia el final de su segundo mandato, el dirigente brasileño integró la noción de "globalización asimétrica" en un discurso que pretendió ser más crítico. Este término simbolizaba los beneficios desiguales de la globalización en detrimento de los países en desarrollo.

[283] Las dos delegaciones protestaron también contra el radicalismo de ciertas posiciones adversas a Israel. Philippe Moreau Desfarges, "Un Tiers Monde en réinvention", *RAMSES*, 2005, p. 31.

[284] "Algeria joins OLADE, steps up South-South cooperation", *OPEC Funds Newsletter*, vol. 5, núm. 2, mayo-agosto de 2001.

[285] Bertrand Badie y Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde*, París, Presses de Science Po, 3a. ed., 1999, p. 210.

Factores externos y económicos explicaron en parte la evolución diplomática brasileña. La deuda externa aumentó de 148 mil a 237 mil millones de dólares entre 1994 y 1999, Brasil volvió a padecer una crisis que no había creado; demandó por consiguiente al G-8 más controles en el sector financiero.

La diplomacia brasileña del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso dirigió nuevamente su mirada hacia el Sur, vía la lógica de la selectividad.[286] El término "opciones selectivas" es acuñado por José Flávio Sombra Saraiva en su tesis y confirmado por Claúdio Oliveira Ribeiro en su trabajo donde describe las relaciones de Brasil con África en este periodo.[287] El gobierno se acercó particularmente a otros "países-ballena"[288] como Sudáfrica, China e India, pero también a los del mundo lusófono. Las autoridades se lanzaron en busca de nuevos "nichos de oportunidad" entre países con fuerte potencial económico, como Irán, Turquía, los Emiratos Árabes Unidos o la República de Corea.[289] Por ejemplo, un mecanismo de consulta política fue instrumentado con la República Islámica en 2000. Esta tendencia coincide con la elección del republicano George W. Bush en Estados Unidos. La visión del mundo y los métodos unilaterales adoptados por su administración se alejaron de las orientaciones brasileñas a favor del diálogo y de la acción multilateral.[290] El buen entendimiento del dúo Clinton-Cardoso fue reemplazado por una especie de enfriamiento que se expresó principalmente en las difíciles negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las divergencias aumentaron tras los atentados del 11 de sep-

[286] El expresidente reconoció que Itamaraty había trabajado mucho en el acercamiento con los socios estratégicos al final de su segundo mandato. Entrevista con Fernando Henrique Cardoso, realizada en Río de Janeiro el 21 de junio de 2009.

[287] José Flávio Sombra Saraiva, *O lugar da África*, *op. cit.,* p. 217; Claúdio Oliveira Ribeiro, "Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, São Paulo, Universidad de São Paulo, 2007, p. 16.

[288] Expresión que se refiere a las características materiales (superficie, población).

[289] Carlos Ribeiro Santana, "Política externa em perspectiva: un balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula", *Carta Internacional*, noviembre de 2006, p. 9.

[290] Amado Luiz Cervo, "A política exterior: de Cardoso a Lula", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, núm. 1, 2002, p. 7.

tiembre de 2001 debido a las reacciones de los representantes estadunidenses.[291]

A pesar de la retracción global de las relaciones con África, algunos lazos son mantenidos y luego reactivados por los gobiernos brasileños durante los años noventa. Aun antes de la reorientación de la diplomacia de Fernando Henrique Cardoso, se organizaron estrategias alrededor de varios polos. Los países escogidos fueron, según Claúdio Oliveira Ribeiro, la Sudáfrica post-*apartheid*, Nigeria y Angola.[292] Fernando Collor viajó a África austral[293] y el presidente Cardoso visitó Sudáfrica y Angola en 1996.

En una óptica multilateral, los socios lusófonos del Atlántico Sur importaron también en la estrategia brasileña. Luego de la Primera Cumbre de Países Lusófonos de 1989, realizada en São Luis de Maranhão por iniciativa del gobierno de José Sarney, así como de la creación del Instituto Internacional de Lengua Portuguesa, la intensificación de los lazos con estos Estados se puso en marcha y tuvo como resultado la creación de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) en 1996.[294] Los objetivos de la CPLP fueron más allá de la dimensión cultural para incluir los ámbitos de la cooperación y la coordinación multilateral.[295] La institución mantuvo una actitud tímida frente a la guerra en Angola y la tragedia en Timor Oriental,[296] pero desempeñó un papel importante en Guinea Bissau, en 1998.[297] Brasil, segundo contribuyente de la organización, confirmó así su

[291] Sobre el papel de la actitud de Estados Unidos en la elaboración de las diplomacias brasileñas, chilenas y venezolanas, cf. capítulo III-B-2-a, pp. 364-371.

[292] Claúdio Oliveira Ribeiro, *op. cit.,* p. 16.

[293] Mônica Hirst y Leticia Pinheiro, "La política exterior do Brasil en dos tiempos", en Alberto Van Klaveren (coord.), *América Latina en el mundo*, Santiago, Los Andes, 1997, p. 112. Se trata de uno de los pocos textos que subrayan el interés por la reactivación de los lazos Sur-Sur en los años noventa.

[294] Kamilla Raquel Rizzi, "Relações Brasil-Angola no Pós-Guerra Fria", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2005, p. 86.

[295] Vamireh Chacon, "A razão atlántica: Mercosul, África do Sul e a Comunidade Lusófona", *Cena Internacional*, vol. 2, núm. 1, 2000, p. 140.

[296] Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, Brasilia, UnB, 3a. ed., 2008, p. 489.

[297] José Vicente de Sá Pimentel, "Relações entre o Brasil e a África subsaárica", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, núm. 1, 2000, p. 17.

estrategia lusófona.[298] Además, la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), creada en 1986, realizó reuniones con regularidad pese a que su actividad sigue siendo limitada. La mirada sobre el Atlántico Sur se reflejó en la cooperación que el gobierno brasileño ofreció a Namibia, la cual se había independizado recientemente. También Brasil le ayudó en la formación de su Marina, lo que nutrió a la nueva relación bilateral.

En cuanto a las relaciones bilaterales con los PALOP,[299] las autoridades brasileñas iniciaron una política de condonación y reajuste de la deuda. A partir de 1996 cancelaron la deuda de Cabo Verde, redujeron 95% la de Mozambique y renegociaron la de Angola.[300] Esta iniciativa facilitó los contactos con estos socios.[301] Los lazos económicos también se estabilizaron: de 2001 a 2003, Nigeria formó parte de los diez primeros proveedores de Brasil.[302] A pesar de las dificultades económicas, los representantes brasileños aseguraron su presencia en el continente, al participar en misiones de la ONU que correspondían a sus prioridades diplomáticas. De 1948 a 2002 Brasil contribuyó a Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que tuvieron lugar en el mundo en desarrollo, entre ellas nueve en África y ocho en los PALOP. Los dos mayores despliegues se realizaron en Angola con 4 222 civiles y militares enviados para la UNAVEM-III (1995-1997), y en Timor Oriental con 537 representantes para la UNTAET (2000-2002).[303] Cuan-

[298] Participaba con un monto de 200 000 dólares en aquel momento. "III Conferencia de Chefes de Estados e de Governo da CPLP", *Boletín del MRE núm. 336*, 11 de julio de 2000.

[299] Se trata de un acrónimo para designar a los países lusófonos, a saber: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Portugal, Santo Tomé y Príncipe y Timor Oriental, todos miembros de la CPLP, el último a partir de 2002.

[300] Brasil estableció con Angola un mecanismo de escalonamiento de la deuda de su socio africano, que fue pagada con barriles de petróleo a cambio de los cuales Angola recibió 45% del pago en forma de nuevos créditos ligados (que previnieron la compra de bienes brasileños). Alexandre Jorge de Lima, "Cooperação Técnica Bilateral Brasil-Angola", tesis en Diplomacia, Brasilia, Instituto Rio Branco, 2005, p. 30.

[301] Pedro Coelho y Helio de Mendonça (coords.), *Relações Brasil-África*, Brasilia, FUNAG, 2002, pp. 2 y 140.

[302] De acuerdo a la base de datos UN Comtrade, es 8o. en 2001, 9o. en 2002 y 8o. en 2003.

[303] Norma Breda Dos Santos y Ciro Marques Russo, "Diplomacia e força: a

do ocupó un lugar en el Consejo de Seguridad entre 1993 y 1994, y posteriormente entre 1998 y 1999, Brasil se comprometió en el expediente angoleño a favor del gobierno y condenó a la UNITA.

Siguiendo los pasos de su estrategia diplomática, la cooperación brasileña se destinó prioritariamente a América Latina y a los países lusófonos. Fue hacia finales del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso cuando se pusieron en marcha varios proyectos muy importantes. La siguiente administración presidencial los integró entre las acciones ejemplares de la acción brasileña, hasta incluirlos en sus propios resultados. A partir del año 2000 se abrió un centro de promoción social y formación profesional en Becora, Timor Oriental, el cual formó a más de setecientos estudiantes de 2000 a 2005. En lo que concierne a África, programas educativos como *Bolsa escola* o *Alfabetização solidária* se transfirieron a Mozambique y a Santo Tomé y Príncipe en 2002. Se concretaron también cursos de formación y creación de proyectos en Cabo Verde y, el año siguiente, en Mozambique, Angola y Timor Oriental.[304] El mayor proyecto de cooperación técnica brasileña se implementó en Angola con la renovación de un centro de formación profesional en Cazenga. Los gobiernos brasileños invirtieron 1.7 mil millones de dólares, lo que representó las dos terceras partes del financiamiento.[305] El centro se inauguró en 1999.[306]

El final del *apartheid* abrió finalmente la vía a una relación plenamente asumida con Sudáfrica. Los dos países ya no tenían ninguna restricción externa o ideológica que pudiera impedir su acercamiento,[307] por lo tanto estrecharon sus lazos directos. Durante la visita de Fernando Henrique Cardoso a Sudáfrica en 1996 —la primera de un jefe de Estado brasileño— se firmó el Acuerdo de Pretoria que condujo

---

participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas", en Kelly Cristine da Silva y Daniel Schroeter Damião (coords.), *Timor Leste por tras do palco*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2007, pp. 329-330.

[304] Pedro Coelho y Helio de Mendonça (coords.), *op. cit.,* pp. 289 y 291.

[305] Alexandre Jorge de Lima, *op. cit.,* pp. 14 y 70.

[306] El detalle de estos acuerdos es presentado en "A cooperação com os países de lingua portuguesa", *Via ABC*, 2005.

[307] Pio Penna Filho, *O Brasil e a África do Sul*, Brasilia, FUNAG/CESUL, 2008, p. 304 y *A Parceira africana. As relações Brasil-África do Sul*, Porto Alegre, Fino Traço, 2013.

en 2000 a un Acuerdo-marco entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y Sudáfrica, que apuntó al establecimiento de una zona de libre comercio.[308] Esta idea fue concebida por el presidente Collor en 1991 durante la primera visita de Nelson Mandela a Brasil.[309] En el marco de este proyecto, el líder sudafricano regresó a Brasil y posteriormente asistió a la XIV Cumbre del Mercosur en Argentina en 1998. Se convirtió así en el primer jefe de Estado no miembro en participar en esta reunión.[310] Un caso idéntico se presentó con el nuevo dirigente, Thabo Mbeki, en diciembre de 2000, cuando acudió a Brasil para la firma del Acuerdo-marco. Al mismo tiempo se realizaron ejercicios navales conjuntos, llamados Atlasur, entre Sudáfrica, Brasil, Argentina y Uruguay, lo que permitió intercambios de información y tecnología.[311]

La estrategia brasileña empezó incluso a rebasar la lógica de la selectividad. En septiembre de 1999 la embajada brasileña instalada en Túnez desde 1961 se cerró por razones financieras, aunque se abrió nuevamente en julio de 2001.[312] Simultáneamente, Brasil recibió a varios jefes de Estado africanos; esta reciprocidad ilustra la persistencia en el deseo de mantener lazos importantes más allá de un contexto desfavorable. Así, fueron recibidos en Brasil Robert Mugabe, de Zimbabwe, y Sam Nujoma, de Namibia, en 1999, seguidos por Joaquín Chissano, de Mozambique, en 2001, José Eduardo dos Santos, de Angola, y Omar Bongo, de Gabón, en 2002.[313]

[308] El proyecto fue posteriormente ampliado a la Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés).

[309] Gladys Lechini, "La política de Brasil para Sudáfrica: el acercamiento post-1994 y sus resultados", en *Argentina y África en el espejo de Brasil*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 209.

[310] Nelson Mandela ya había ido a Brasil en 1991 pero en su calidad de dirigente del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), con el fin de obtener la supresión de las sanciones de 1985, lo que se haría al año siguiente.

[311] Lyal White, "South Atlantic Relations: From Bilateral Trade Relations to Multilateral Coalition Building", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, núm. 3, octubre de 2004, pp. 528 y 534.

[312] "Visita do Chanceler da Tunisia ao Brasil, Senhor Habib Ben Yahia (12 a 16 de março de 2002)", *Boletín del* MRE *núm. 120*, 12 de marzo de 2002.

[313] Eugênio Vargas Garcia, *Cronología das relações internacionais do Brasil*, Brasilia, FUNAG/Contraponto, 2a. ed., 2007, pp. 264-276.

El Medio Oriente, por el contrario, fue menos cortejado por Brasil. Surgieron iniciativas puntuales, como una asociación entre el gobierno federal y la Cámara de Comercio Árabe-Brasileña (CCAB) en 1998, y un seminario en Brasilia en junio de 2000. Ese año, el príncipe heredero saudí, Abdalá bin Abdelaziz al-Saud, visitó Brasil para observar sus potenciales agrícolas, mientras que la Unión Europea atravesaba por la crisis de las vacas locas.[314] Los objetivos eran fundamentalmente comerciales. Yasser Arafat, presidente de la Autoridad Palestina, hizo una escala en Brasil antes de acudir a la Conferencia de los Países No Alineados en Bogotá, en 1995.[315] La visita no tuvo consecuencias importantes.

La reanudación a finales de los años noventa fue selectiva; los gobiernos de Lula impulsaron la intensificación y profundización de la diplomacia Sur-Sur. No obstante, su estrategia no significó un verdadero cambio de paradigma diplomático. La elección de los países de la primera gira africana del nuevo representante en noviembre de 2003 lo demuestra: los países visitados son Santo Tomé y Príncipe, Angola, Mozambique, Namibia y Sudáfrica, todos ellos formaban parte de la estrategia de selectividad anterior y fueron escogidos por motivos lingüísticos, comerciales y de cooperación. La principal diferencia entre estas dos presidencias sucesivas reside más bien en sus interpretaciones de la capacidad brasileña en el terreno internacional. Fernando Henrique Cardoso admitió la supremacía de Estados Unidos y pensó que su país tenía más que ganar insertándose en el marco existente, pidiendo, al mismo tiempo, reformas. Así, el presidente trató de imponer la credibilidad de Brasil. Precisemos que la situación económica interna que debió manejar no ofreció las mismas posibilidades que aquellas de las que se benefició su sucesor. Por su parte, Luiz Inácio Lula da Silva puso en marcha una política más ambiciosa y contestataria, teniendo como prioridad la autonomía del país.[316] Pudo ciertamente, permitirse tal estrategia gracias al trabajo

[314] "Muda perfil de comercio do Brasil com os países árabes", *ANBA*, 24 de septiembre de 2003.

[315] "Arafat vem pedir auxilio do Brasil para palestinos", *Folha de São Paulo*, 15 de septiembre de 1995.

[316] Maria Regina Soares de Lima, "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, núm. 1, 2005, p. 12.

de su predecesor. La diplomacia venezolana intentó también retomar contacto con el Sur, aun sin alcanzar el compromiso promovido posteriormente, con la elección de Hugo Chávez.

c) El despertar venezolano

A pesar de la instrumentación de un conjunto de medidas neoliberales agrupadas con el nombre de *Gran Viraje,* mismas que restringieron sus aspiraciones, el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) intentó relanzar una política exterior diversificada. En este marco se adhirió al Movimiento de los Países No Alineados en 1989.[317] Se firmaron acuerdos con Indonesia —tras el viaje de Jaime Lusinchi en 1988—, Malasia, Senegal y Turquía durante su breve mandato (interrumpido por acusaciones de corrupción). También tuvo tiempo de realizar dos giras: una por Asia (India, Indonesia y Malasia) y otra por los países árabes (Argelia, Arabia Saudita y Kuwait).[318] Pese a la existencia de desacuerdos en el seno de la OPEP,[319] Venezuela se asoció con Kuwait en 1992 para rechazar una proposición de la Unión Europea que intentaba gravar el petróleo importado. En materia económica, su gobierno se acercó también con Irán.[320] Rafael Caldera (1994-1999) continuó por esta línea y puso la mirada principalmente en China. De esta manera, los primeros acuerdos de explotación petrolera con la empresa CNPC remontaron su segunda presidencia.

En África se produjeron más bien acciones puntuales, como el viaje a Argelia, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Sudáfrica en 1993 —cuando terminó el *apartheid*— y la apertura de una embajada en Marruecos en 1997.[321] Por otra parte, tras la visita

[317] Raquel Gamus Gallego, "Política exterior en tiempos de bonanza y en tiempos de crisis. CAP Versus CAP", *Política Internacional*, núm. 19, 1990, p. 19.

[318] María Teresa Romero, *Política exterior venezolana*, Caracas, Libros del Nacional, 3a. ed., 2009, pp. 143-144.

[319] Cf. supra, pp. 101-102.

[320] Isaac Caro, "América Latina-Medio Oriente: cooperación política, económica y militar en el periodo de postguerra fría", Material de discusión núm. 23, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, octubre de 1998, p. 23.

[321] Guillermo Quintero, "Relaciones diplomáticas de Venezuela con el Norte de África", *Política Internacional*, núm. 49, enero-marzo de 1998, p. 21.

del presidente namibio Sam Nujoma, ningún otro jefe de Estado africano fue a Venezuela antes de 2007.[322]

Una verdadera reorientación hacia el Sur se produjo con la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999. Al año siguiente acogió a la Segunda Cumbre de Jefes de Estado de la OPEP en Caracas, para reimpulsar a la organización con vistas a lograr un aumento en los precios del petróleo. La nueva toma de conciencia venezolana permitió conseguir un consenso sobre la disminución de la producción a partir de 1999. Entre los países más entusiastas figuró Irán, con el que se estableció "una asociación estratégica". Hugo Chávez reposicionó a Venezuela en el conjunto del Sur y afirmó su posición como país en desarrollo. El primer viaje internacional del presidente venezolano fue, por lo demás, a Jamaica, para asistir a un encuentro del G-15.[323] Asimismo, fue el único dirigente latinoamericano que estuvo presente en la Cumbre del Sur de 2000.[324] La reactivación Sur-Sur será particularmente significativa a partir de 2005. Al contrario de Brasil y Venezuela, Chile mostró mayor continuidad durante el periodo de reajuste Sur-Sur.

d) La continuidad chilena

En el caso de Chile, estos años de transición estuvieron marcados por la complejidad: retroceso evidente, signos de reanudación y ejemplos de continuidad coexistieron. La transición democrática, si bien generó algunos cambios,[325] no modificó el modelo de inserción internacional del país; fue más bien una profundización de éste que trajo consigo el despliegue de nuevas relaciones con socios en desa-

[322] "Viceministro Bolívar y su homóloga Namibia revisaron relaciones bilaterales", *Aporrea.org*, 16 de marzo de 2009.

[323] El G-15 fue creado en septiembre de 1989 luego de la V Cumbre de Belgrado. Fue concebido como un grupo restringido y representativo de los países en vía de desarrollo, con un peso económico suficiente para hacerse oír por los países desarrollados en tres ámbitos particulares: las inversiones, el comercio y la tecnología.

[324] Ramón Alfredo López Martínez, *Un seguimiento a los viajes internacionales de Hugo Chávez Frías*, *26 de mayo de 1994-19 de agosto de 2000*, Caracas, ed. del autor, 2000, pp. 49 y 157.

[325] Cf. supra, pp. 134-135.

rrollo. La principal evolución de la diplomacia chilena residió ante todo en el fin de una búsqueda de coordinación sistemática con los intereses de Estados Unidos.[326] Chile inició la diversificación de sus vínculos con el mundo, lo que disminuyó la importancia relativa de la primera potencia mundial en beneficio de otras zonas, en particular la región latinoamericana, Europa y Asia. Estados Unidos compró menos de 20% de las exportaciones chilenas en 1990, pero siguió siendo su principal proveedor así como el segundo receptor de los bienes exportados por este país.[327]

Esta tendencia se amplió con la reactivación. La selectividad de los socios y el aspecto económico de la diplomacia se acrecentaron. Los aspectos ideológicos de la política exterior fueron puestos en segundo plano con el fin de privilegiar objetivos comerciales. Entre los socios del Sur considerados se destaca Angola, al que Chile compraba petróleo. Los dos países apadrinaron una Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Social en 1995. Varias delegaciones ministeriales angoleñas acudieron a Chile,[328] como representantes de Mozambique, que constituyó, en efecto, la segunda meta chilena. En 1993 ambos gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación. Esta elección no fue anodina, ya que Mozambique acogió a muchos refugiados durante la dictadura militar.

Sudáfrica fue el socio africano con el cual las relaciones se volvieron más consistentes. La visita a Chile del presidente Frederick de Klerk en 1993 y la del vicepresidente Thabo Mbeki en 1997 ilustran este hecho. Un año después, el dirigente Eduardo Frei realizó el primer viaje de un jefe de Estado chileno a Sudáfrica. La experiencia chilena siguió presentando un paralelismo interesante con el trayecto sudafricano, e inició también una transición demo-

[326] José A. Morandé, "Chile: The Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy", en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003, p. 244.

[327] Datos de UN Comtrade. También existe una modesta atención hacia el Medio Oriente: Nelson Hadad Heresi, "Chile y el mercado árabe", *Diplomacia*, núm. 74, enero-marzo de 1998; Jorge Iglesias, "Chile y el Medio Oriente", *Diplomacia*, núm. 83, abril-junio de 2000, pp. 47-49.

[328] Biblioteca del Congreso Nacional Chileno, "Relaciones político-económicas entre Chile y el continente africano", BCN *Informe*, 1 de agosto de 2011, p. 4.

crática al principio de los años noventa; así, los dos países intercambiaron puntos de vista sobre las cuestiones de reconciliación. Sudáfrica fue el tercer inversionista extranjero en Chile en 1995, en razón de la perduración de los contactos durante la dictadura de Augusto Pinochet. Finalmente, a partir de 1998 se instituyeron consultas políticas,[329] las cuales ampliaron el abanico de la cooperación bilateral en la lucha contra el tráfico de drogas, la colaboración científica y tecnológica —principalmente en el ámbito de la agricultura—, la supresión de visas para los turistas y la firma de un tratado de extradición.

La transición democrática permitió restablecer relaciones con Estados opuestos al antiguo régimen. La reincorporación de Chile al sistema interestatal pasó entonces también por el Sur. Así, los lazos se crearon o se reactivaron con Argelia, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Lesoto, Namibia y Zambia;[330] y una coordinación de votos en los foros multilaterales surgió con Senegal. El primer presidente de la democracia chilena, Patricio Aylwin, viajó a este país en 1993, en una visita inédita. Desde 1990, la Autoridad Palestina, que había roto su contacto con la dictadura, instaló una oficina de información en Santiago, que fue cuatro años después transformada en oficina de representación de Palestina. En 1998 Chile se convirtió en el primer país de la región en abrir una oficina de representación en Ramalá. La transición democrática marcó además el regreso de posiciones favorables a los derechos del pueblo palestino en la ONU.[331] Varios componentes de la comunidad palestina chilena empezaron a movilizarse a favor de esta causa: se organizó una ceremonia de apoyo a las reivindicaciones de la Organización de Liberación

[329] Greg Mills, "Chile and South Africa: Lessons and Opportunities from Political and Economic Transition", UNISA *Latin America Report*, vol. 18, núm. 2, 2002, pp. 4-14.

[330] El presidente de Botsuana, Ketumile Masire, incluso fue a Chile en ocasión de un congreso internacional. Biblioteca del Congreso Nacional Chileno, "Relaciones político-económicas entre Chile y el continente africano", BCN *Informe*, 1 de agosto de 2011, pp. 4-12.

[331] Fuad Rumié, "El Estado chileno ante el conflicto en Palestina", *Hoja de Ruta*, núm. 25, julio de 2009.

Palestina, que reunió por primera vez a parlamentarios con representantes árabes chilenos.[332]

Lo anterior significa que el Chile democrático no le volteó la espalda a sus compromisos históricos, más bien volvió a tener presencia entre los No Alineados.[333] Por último, al igual que su socio brasileño, los gobiernos chilenos conservaron su presencia en el Sur gracias a su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Camboya, Irak, Kuwait, el Medio Oriente y la frontera entre Pakistán e India.[334] Emergieron relaciones puntuales que manifestaron la voluntad chilena de aumentar su presencia diplomática en el mundo en desarrollo a pesar de las demás prioridades de la transición. Esta estrategia tuvo que ver sobre todo con Asia.

e) La confirmación asiática

Asia en desarrollo se confirmó como un pilar de la diplomacia chilena: la Concertación retomó muy rápidamente la orientación diseñada durante la dictadura hacia esta región. En noviembre de 1993, el candidato a la elección presidencial, Eduardo Frei, presentó su programa en un anuncio televisado, con el rostro mirando hacia el Pacífico.[335] Chile siguió siendo el país de América Latina que tenía la política asiática más constante y más sofisticada.[336]

El regreso de la democracia permitió retomar relaciones que en el pasado fueron limitadas por el contexto: Indonesia y Malasia abrie-

[332] "Cámara de diputados recibió a representantes palestinos", *La Segunda*, 17 de diciembre de 1992, en Cecilia Baeza, "Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras, 1920-2010)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2010, pp. 440-441.

[333] Iván Witker, "La política exterior de Chile frente a la teoría de las relaciones internacionales, 1990-1999", *Revista de Historia de Chile y América*, vol. 4, núm. 1, 2003, p. 62.

[334] <http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/CHILE_MARCO_OPAZ.pdf> (17 de junio de 2011).

[335] Augusto Soto Álvarez, "Chile mira hacia China. Relaciones en una nueva era", *Estudios Internacionales*, vol. 31, núm. 121-122, enero-junio de 1998, p. 39.

[336] Esto no significa que los otros países no se hayan interesado en la región; México, Perú, incluso Colombia, miraron también cada vez más hacia el Pacífico.

ron embajadas en Santiago en 1991, Tailandia en 1994. Al año siguiente, el presidente indio Shanker Dayal Sharma realizó una visita a Chile.[337] La profundización de su vocación hacia el Pacífico se expresó en el ritmo de firmas de acuerdos de 1994 a 2000. De un total de nueve textos concluidos con Corea del Sur, cinco se realizaron en este periodo, dos de tres con Indonesia y dos de tres con Singapur. Por primera vez dos acuerdos se concretaron con India y tres con Vietnam; además, se firmaron diez acuerdos con Malasia. En 1992, Patricio Aylwin fue el primer jefe de Estado chileno que efectuó una visita oficial a Asia: China, Malasia (y Japón).[338] Todos sus sucesores viajaron también a la región.

Por otra parte, los gobiernos prosiguieron la integración de su país en las agrupaciones con vocación asiática. En 1991 Chile se convirtió en miembro, con México y Perú, de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés), organismo tripartito que incluía los sectores público, privado y universitario. El punto culminante de esta estrategia se alcanzó con su entrada al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC,[339] por sus siglas en inglés) en 1994, durante la Cumbre de Bogor en Indonesia. Aunque el foro no sea limitado a los países en desarrollo, es interesante observar que los apoyos al ingreso chileno se encontraron entre los socios del Sur, particularmente Malasia. En efecto, Australia y Estados Unidos no fueron muy receptivos a la candidatura de Chile por temor a una excesiva diversificación de los perfiles de las economías afiliadas, en detrimento suyo. Frente a estas posiciones, el primer ministro malayo Mahatir bin Mohamad advirtió que rechazaría todas las demás candidaturas —México y Papuasia Nueva Guinea— si Chile no era también admitido. A Malasia le preocupaba la imposición de un modelo tipo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y apoyó la candida-

[337] <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/india-64-aniversario-independencia> (11 de marzo de 2015).

[338] Carlos Portales y Alberto Van Klaveren, "Démocratie et politique économique extérieure", *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 11, octubre-diciembre de 1993, p. 112.

[339] Agrupación intergubernamental fundada en 1989, cuyo objetivo original era convertir la zona en un polo de libre comercio en el marco del regionalismo abierto. México fue admitido en 1993 y Perú en 1997.

tura chilena, justamente para multiplicar los perfiles de los países miembros y para hacer más difícil un acuerdo similar. Además, Chile entró en competencia comercial con los países de la ASEAN, y su economía fue más abierta a los socios asiáticos que la de México. El líder malayo visitó Santiago en 1991 y desarrolló una excelente relación personal con Patricio Aylwin. Chile pudo por lo tanto integrarse a este organismo gracias a sus lazos con Asia.[340] Con el fin de proteger sus apoyos al interior de la ASEAN, las autoridades chilenas llegaron incluso a modificar sus posiciones en la ONU. En 1992, por ejemplo, votaron a favor de las condenas contra Indonesia, a propósito de Timor Oriental; luego se retractaron durante las posteriores resoluciones.[341] También en 1994, se creó la Fundación Chilena del Pacífico, que institucionaliza la coordinación de los actores nacionales en su estrategia respecto a Asia Pacífico. Su lanzamiento es testimonio de la búsqueda del diálogo entre el gobierno chileno y los actores nacionales.

Los esfuerzos de Chile en dirección de Asia fueron rápidamente recompensados: se convirtió en el primer país latinoamericano en organizar una Cumbre de la PECC en 1997, en coordinar la Reunión anual del PBEC al año siguiente y en recibir a la APEC *Economic Outlook* en 1999.[342] Con el caso chileno asistimos a la identificación de oportunidades múltiples hacia esta nueva zona de crecimiento mundial.

Sin embargo, el avance chileno no fue un caso aislado; el acercamiento con Asia se profundizó también en los casos de Brasil y Venezuela. El gobierno que llegó al poder en Caracas en 1999 dispuso de una red en gran medida ya constituida; se establecieron relaciones diplomáticas con veinte países, manejadas por siete embajadas.[343] Desde el primer año de su mandato, el presidente Hugo Chávez

[340] Jaime Lagos Erazo, "El ingreso de Chile a APEC (recuerdos diplomáticos)", *Diplomacia*, núm. 73, 1997, pp. 13-17.

[341] Manfred Wilhelmy y Rosa María Lazo, "La estrategia bilateral de Chile en el Sudeste Asiático", *Revista de Ciencia Política*, vol. 19, núm. 1, 1997, p. 43.

[342] Jorge Faust, "Latin America, Chile and East Asia: Policy Networks and Successful Diversification", *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, núm. 4, 2004, p. 768.

[343] Fravia Márquez, "Relaciones entre América Latina y Asia Pacífico 1998-2003", tesis para obtener el grado de Tercer Secretario, Relaciones Internacionales, Caracas, Instituto Diplomático Pedro Gual, 2003, p. 7.

realizó una extensa gira por China, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur (y Japón), en octubre.[344]

En Brasil surgió también una nueva atención en torno a Asia en desarrollo. El gobierno de Itamar Franco puso a esta región (incluido Japón) entre las prioridades de su política exterior.[345] Fernando Henrique Cardoso, una vez electo presidente, viajó a esta zona del mundo tres veces: a China y Malasia en 1995, a India en 1996 y a Corea del Sur, Timor Oriental e Indonesia en 2001.[346] Su viaje a India se efectuó 28 años después de la visita de la primera ministra Indira Gandhi a Brasil. Al año siguiente, el Mercosur y la ASEAN instauraron un diálogo. A escala bilateral, los gobiernos brasileños firmaron convenios académicos con sus homólogos malayos, singapurenses y tailandeses. La diplomacia brasileña se enfocó a algunos países clave, como lo había hecho en África. Por ejemplo, una "asociación especial para el siglo XXI" fue ratificada en 2001 con Corea del Sur.[347] Timor Oriental e India representan otras dos opciones selectivas.

La inserción brasileña en Asia se aceleró con la independencia de Timor Oriental. Este país se encontraba ocupado por Indonesia en 1976, desde finales de la colonización portuguesa. Debido a actos de violencia ligados a la organización de un referéndum sobre la autodeterminación del territorio en 1999, la ONU desplegó una Operación para el Mantenimiento de la Paz (INTERFET) a la que decidió sumarse el gobierno brasileño. Timor Oriental adquirió finalmente su independencia en 2002.[348] De 1993 a 1997, los representantes brasileños

[344] Ramón Alfredo López Martínez, *op. cit.,* p. 114.

[345] Shang Deliang, "Cooperação política entre China e Brasil *versus* multipolarização", en Samuel Pinheiro Guimarães (coord.), *Brasil-China: multipolaridade*, Brasilia, FUNAG, 2003, p. 294.

[346] Eugênio Vargas Garcia, *Cronologia das relações internacionais do Brasil*, Brasilia, FUNAG/Contraponto, 2a. ed., 2007, pp. 255-256 y 270.

[347] Edmundo Fujita, "Desafíos e oportunidades para o Brasil no quadro asiático", *Cadernos Adenauer*, año 4, núm. 4, 2003, p. 147.

[348] Era la primera vez que Brasil participaba en una fuerza de interposición. Mediante esta decisión, los dirigentes brasileños matizaron su definición tradicionalmente estricta de soberanía. Cf. IV-A-2-b, pp. 422-427. Leandro Pepe Leone y Mathias Suzeley Kalil, "L'implication du Brésil dans la question timoraise", *Lusotopie*, vol. 13, núm. 2, 2006, p. 56.

patrocinaron las resoluciones que condenaban a Indonesia en la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU. Esta postura coincidió con la transición democrática interna. Brasil actuó en coordinación con Portugal y cuatro países africanos lusófonos: Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau y Mozambique;[349] se posicionaron en la vanguardia de los proyectos de cooperación para la reconstrucción de Timor Oriental. Las actividades brasileñas cubrieron ámbitos muy diversos: educación, salud, formación profesional, administración pública, e incluso justicia.[350] Sin embargo, las autoridades brasileñas se aferraron en preservar su "equidistancia". La primera visita a Timor Oriental tuvo como corolario un paso por Yakarta con el objeto de no ofender a ningún miembro de la ASEAN.

India constituyó otro socio privilegiado. Cercanos colaboradores en el GATT, posteriormente en la OMC, los gobiernos brasileño e indio comenzaron a establecer relaciones bilaterales apenas a partir de los años noventa. Estos primeros pasos trazaron una vía cuya continuación fue confirmada después de la elección de Lula. Según Maíra Vieira, las relaciones presentaron varias fases que iban del aumento de los intereses recíprocos (1996-1999) a la llegada de los primeros resultados (2000-2002), antes de adquirir una nueva dimensión a partir de 2003.[351] La visita de Fernando Henrique Cardoso en enero de 1996 inició la profundización de los lazos bilaterales. Fue el primer presidente brasileño que acudió a este país y que participó en la conmemoración anual de Independencia de India. Se firmó un memorando de acuerdo sobre cooperación nuclear que fue reforzado luego de la visita del presidente indio K. R. Narayanan en 1998. Los ensayos indios del mismo año, denunciados por el gobierno brasileño, detuvieron este impulso. Como nuevo miembro del Tratado de No Proliferación (TNP), Brasil quiso dar muestras de buena

[349] Leandro Pepe Leone, "As operações de paz da ONU no pós-guerra fría", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, São Paulo, Programa San Tiago Dantas, 2006.

[350] Para un informe más detallado, véase "Timor-Leste: Cooperação para o desenvolvimento", *Via ABC*, noviembre de 2005.

[351] Maíra Baé Baladão Vieira, "Brasil-Índia: o interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2007.

conducta,[352] postura que provocó un enfriamiento de las relaciones bilaterales que fue rápidamente superado para dar lugar a una estrecha colaboración relacionada con el expediente de medicamentos genéricos con Sudáfrica, esta vez en el marco multilateral.[353] Se perfiló entonces lo que habría de convertirse en una verdadera alianza trilateral. A partir de 1996 se iniciaron reuniones India-Mercosur, y algunas de ellas tendrían repercusiones después de 2003.

No obstante, los actores políticos brasileños no lograron elaborar una estrategia propia para Asia; se mostraron interesados, pero más que hacer propuestas respondieron a solicitudes asiáticas. Un ministro declaró incluso: "Brasil no vende, le compran".[354] En efecto, las relaciones con Asia en desarrollo fueron retomadas gracias al interés y dinamismo de otros socios de esta región hacia América del Sur, como lo ilustra el caso malayo.[355]

La crisis económica asiática de 1997-1998, al igual que la de la deuda para Brasil y Venezuela, puso un freno de corta duración al aumento de intercambios. Entre 1990 y 1997 los lazos económicos de Brasil con Asia en desarrollo (excepto China) se incrementaron de 2.7 mil millones de dólares a 7.4 mil millones, pero disminuyeron más de 32.8% entre 1997 y 1998. Los flujos con Venezuela no fueron perturbados, sino que se mantuvieron muy bajos en 1999, con un monto un poco superior a 557 millones de dólares,[356] en cambio, esta baja del comercio no impidió el acercamiento diplomático, observación que se confirmó con China.

f) La implantación china

La confirmación del lugar de Asia en desarrollo en las agendas sudamericanas pasó necesariamente por las relaciones con la República Popular de China. Los años 1990 abrieron un nuevo periodo de in-

[352] Ricardo dos Santos Poletto, "O movimiento nuclear indo-brasileiro em perspectiva", *Boletim Meridiano 47*, núm. 88, noviembre de 2007, pp. 11-17.

[353] Cf. capítulo III-A-1-c, pp. 325-329.

[354] Ministro Pratini de Morães, en Edmundo Fujita (coord.), *O Brasil e a Ásia no século XXI*, Brasilia, IPRI, 2003.

[355] Retomaremos este punto en el capítulo V-B-1-b, pp. 531-533.

[356] Cf. cuadro 2, p. 208.

tensificación sin el cual la presencia china en América del Sur no tendría la amplitud que conocemos. La vinculación material se dio en diferentes ámbitos.

En primer lugar, de 1990 a 1999 el comercio con China (excepto Hong Kong y Macao) aumentó 177% para Brasil, 1 015% para Chile y 1 236% para Venezuela. El ascenso chino se mantuvo de momento en marcha, aunque los montos de los intercambios siguieron siendo bajos (alrededor de 78 millones de dólares); pero superaron el millar de millones con Brasil y Chile.[357] A modo de comparación, en 2008 el comercio Brasil-China alcanzó 39 mil millones de dólares, no se estaba entonces sino en una suerte de esbozo del proceso de densificación con el gigante asiático. Este crecimiento de los lazos se diversificó y se relacionó también con las inversiones. Por ejemplo, a finales de 1998 China tenía 246 inversiones en América Latina que representaban un monto de 290 millones de dólares.[358]

Los acontecimientos de Tiananmén condujeron a los dirigentes chinos a acudir a la región con el fin de evitar el aislamiento internacional, dada la reprobación de las potencias del Norte. La primera visita de un presidente chino, Yang Shangkun, tuvo lugar en 1990, incluyendo a México, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. En noviembre de 1993, su sucesor, Jiang Zemin, viajó a Cuba y Brasil, y en 2001, emprendió una extensa gira que lo llevó a Chile, Argentina, Uruguay, Cuba, Venezuela y Brasil. China inició también un diálogo con el Grupo de Río en 1990 y obtuvo el estatuto de observador en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).[359]

Los representantes latinoamericanos respondieron a este dinamismo: de 1990 a 2000, veintidós presidentes visitaron Beijing, en comparación con los diez que lo hicieron en el decenio anterior,[360]

[357] Datos de UN Comtrade. Montos en dólares de 1990 y 1999: para Brasil: 585 244 960-1 619 065 117; para Chile: 91 138 360-1 015 705 632; y para Venezuela: 5 864 244-78 318 765.

[358] Jiang Shixue, "China, LA, and the Developing World", en Peter Smith, Kotaro Horisaka y S. Nishijma (eds.), *East Asia and Latin America*, Lanham Md, Rowman and Littlefield Publishers, 2003, p. 322.

[359] Joseph Y. S. Cheng, "Latin America in China's Contemporary Foreign Policy", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 36, núm. 4, 2006, p. 513.

[360] Stéphanie Reiss, "Discovery of the Terra Incognita: Five Decades of Chi-

entre ellos Patricio Aylwin en 1992, Eduardo Frei y Fernando Henrique Cardoso en 1995, y Hugo Chávez en 1999. Los lazos no gubernamentales se mantuvieron sin embargo en un nivel bajo: en 1991, sólo 120 estudiantes de la región viajaron a China.[361]

Chile inauguró nuevamente las relaciones con este país; fue el primero de América Latina en apoyar la candidatura china para ingresar a la Organización Mundial de Comercio (OMC). A partir del año 2000, el Imperio del medio se elevó al cuarto lugar de los socios económicos chilenos. El territorio chino se volvió un destino obligado para todos los presidentes de la Concertación. Se firmaron acuerdos casi cada año (1992, 1995, 1996, 1999), lo que ratificó el dinamismo de las visitas de alto nivel.

La inflexión asiática venezolana se mostró más selectiva y se limitó sobre todo a la aceptación de las propuestas chinas. No obstante, el país se convirtió en el primer receptor de las inversiones chinas en América Latina. Los intereses petroleros no estuvieron ajenos a esta situación; un acuerdo para la creación de una empresa conjunta con el objetivo de producir Orimulsión[362] se materializó en 1994, y se creó otra en 1997. Tres años después, la CNPC obtuvo el derecho de extracción de dos antiguos pozos venezolanos, en el Lago de Maracaibo y en Caracoles en el Este.[363] Se realizaron visitas ministeriales anuales a partir de 1995; tres durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, que resultan en tres acuerdos, y once durante el gobierno de Rafael Caldera, con ocho acuerdos. Más de la mitad se refirieron al sector petrolero.[364]

---

nese Foreign Policy Toward Latin America", Working Paper núm. 2, Universidad de Mainz, octubre de 2000, p. 51.

[361] Augusto Soto Álvarez, "Chile mira hacia China. Relaciones en una nueva era", *Estudios Internacionales*, vol. 31, núm. 121-122, enero-junio de 1998, p. 45.

[362] El combustible fabricado a base de asfalto fue inventado por la compañía venezolana PDVSA y la British Petroleum.

[363] <http://www.cnpc.com.cn/NR/exeres/DBADB5DE-5AE8-4C9B-B319-27D6ECD4796l.htm?NRMODE=Unpublished&wbc_purpose=Basic&WBCMODE=PresentationUnpublished> (24 de septiembre de 2010).

[364] Graciela Hubscher, "Una nueva política exterior de Venezuela para la República Popular de China", tesis para obtener el grado de Tercer Secretario, Relaciones Internacionales, Caracas, Instituto Diplomático Pedro Gual, 2001, p. 159.

Las autoridades chinas cuidaron sus contactos con Chile y Venezuela, pero, por sus recursos materiales, fue Brasil el que llamó particularmente su atención. En palabras del primer ministro chino Zhu Rongji, una asociación estratégica entre China y Brasil fue rubricada en 1993. El acercamiento sino-brasileño de los años Cardoso, cuando éste fue ministro, y luego como resultado de su elección a la presidencia, sirvieron de transición entre el reconocimiento de la década precedente y la intensificación por venir. A pesar de que el gobierno brasileño denunció los acontecimientos de 1989, la visita presidencial china de 1993 reactivó los lazos a todos los niveles. Entre 1994 y 1996, cinco de los siete miembros del Comité Permanente del Buró Político chino viajaron a Brasil, entre ellos Hu Jintao, el futuro presidente.[365] La visita de Fernando Henrique Cardoso simbolizó el interés brasileño, ya que fue la primera de un presidente brasileño desde 1988. Se firmaron 28 acuerdos entre esta fecha y 1998, lo que diversificó la relación.[366] No obstante la insistencia de los representantes brasileños en el aspecto comercial de estos contactos, en 2001 sólo 1.8% de las inversiones privadas brasileñas se destinaron a China, en comparación con 40% a Estados Unidos y 32.7% a Argentina.[367] Los intercambios iban sin embargo a la alza, mientras que su monto en 1999 equivalió casi al de 1985.[368] La Embarco se convirtió en 1995 en la primera empresa brasileña en formar una *joint venture* con un homólogo chino en territorio asiático; se trató de una fábrica de compresores de refrigeración. También se establecieron empresas chinas en Brasil. Una fábrica de equipo de telecomunicaciones de Huawei se instaló en Campinas en 1997, seguida de otra de produc-

[365] Patricia Dick Paloschi, "Relações comerciais Brasil-China (1994-2002)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2006, p. 44.

[366] Cálculo realizado a partir de <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/china/pdf> (24 de septiembre de 2010).

[367] Armando Castelar, "Perspectivas das relações do Brasil com as potências regionais Japão, China, Rússia, Índia e África do Sul", en *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI*, Brasilia, Centro de Documetação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003, pp. 335-340.

[368] Datos de UN Comtrade. Montos de los intercambios en dólares en 1985: 1 319 376 896 y en 1999: 1 619 065 117.

ción de climatizadores Gree en Manaos, en 2001.[369] El símbolo de esta asociación sino-brasileña residió sin embargo en la cooperación espacial. Iniciado a principios de los años ochenta, el proyecto adquirió forma en 1988 con la creación de una empresa binacional que dio nacimiento al Programa China-Brasil de Satélites de Detección de Recursos Terrestres (CBERS). Los dos países se asociaron para fusionar sus avances tecnológicos: Brasil, por ejemplo, intervino en la construcción del programa informático, y China aportó, entre otros, los vehículos de lanzamiento. El primer satélite fue terminado en 1999, y el acuerdo fue renovado en 2000. El éxito de esta cooperación permitió romper el monopolio de vigilancia de los recursos terrestres ejercido por los países desarrollados. CBERS se convirtió en el símbolo del potencial de cooperación Sur-Sur.

Los años noventa fueron entonces un periodo de renovación de las diplomacias Sur-Sur. A pesar de la creciente voluntad política, los medios permanecieron limitados y los resultados modestos, principalmente en el ámbito comercial. La mayoría de los trabajos sobre el tema insistieron en el potencial de estos contactos más que en los hechos consumados.[370] Pese a las dificultades que tuvieron las relaciones Sur-Sur antes de la crisis de la deuda, el primer impulso de los años 1960-1980 y el periodo de transición en los años noventa pueden ser considerados como potenciales cimientos a partir de los cuales estos tres países en estudio habrían de profundizar sus lazos con el mundo en desarrollo.

[369] Alberto Amaral Jr. y Michelle Ratton Sanchez, *Relações Sul-Sul*, São Paulo, Aduaneiras, 2004, p. 114.

[370] Algunos ejemplos: José Flávio Sombra Saraiva, "Política exterior do governo Lula: o desafío africano", *Revista Brasleira de Política Internacional*, vol. 45, núm. 2, 2002, pp. 5-25; "Southern Africa and Mercosur: Reviewing the Relationship and Seeking Opportunities", Intervención durante la Conferencia organizada por el SAIIA, el CELA y el Instituto de Estudios Económicos y Sociales, São Paulo, 24-25 de octubre de 2000; Miriam Fernández, "Posibilidades de incrementar las relaciones de América Latina y el Caribe con la República Popular China", Documento núm. 46, SELA, abril-junio de 1996; Samuel Pinheiro Guimarães (coord.), *Brasil-China: multipolaridade*, Brasilia, FUNAG, 2003.

Conclusión del capítulo

La herencia no constituye en absoluto un conjunto homogéneo de experiencias. Hemos podido constatar esfuerzos no desdeñables a favor de nuevos contactos, principalmente de Brasil con África, de Venezuela con el Medio Oriente y de Chile con Asia. A las tentativas de unos se yuxtapone la timidez de los otros; por ejemplo, Brasil y Venezuela en Asia antes de los años ochenta. Posteriormente llegó un periodo de retroceso, por múltiples razones: crisis de la deuda (casi sistemáticamente) y transición democrática (ocasionalmente, sobre todo en el caso de Chile).

Postulamos que este momento de repliegue puede ser relativizado por dos razones. La reanudación, aunque tímida, volvió rápidamente; las relaciones no fueron reducidas sistemáticamente como el ejemplo chino lo confirma. Repliegue no debe significar olvido. Hemos subrayado, en efecto, que el fin de la Guerra Fría permitió una nueva visibilidad de la discrepancia Norte-Sur. De ella nacieron momentos fundadores y reivindicaciones del mundo en desarrollo que le fueron asociados. Asimismo, el acercamiento pionero con ciertos socios facilitó el relanzamiento de las relaciones, al menos al principio; fueron los casos de Brasil y de Angola desde el reconocimiento brasileño del gobierno independiente en 1975 y gracias a la presencia histórica de empresas brasileñas en este país; pero también de Venezuela con los Estados petroleros, por razones económicas.

El rodeo dado por la historia nos permite además confirmar dos de nuestras principales hipótesis. El cambio que trae consigo el auge de las relaciones Sur-Sur presenta un carácter incremental, con la particularidad de que se produce por impulsos. La fuerza transformadora de los lazos entre nuestros casos de estudio y los países en desarrollo se inscribe en una lógica de *path shifting*. Los primeros intercambios, sus éxitos y fracasos, se parecen a un mantillo en el cual la intensificación Sur-Sur florece a partir de los años 2000.

Subrayar el papel del pasado no significa que su herencia sea automáticamente incitadora. Las relaciones nunca rotas entre el Estado brasileño y el régimen del *apartheid*, así como entre la dictadura chilena y la China comunista, difícilmente han sido explotables y se han disimulado detrás del argumento de la continuidad. Además,

desplegadas para obtener más autonomía, las relaciones con los países en desarrollo no estuvieron exentas de eventuales compromisos. La dependencia petrolera respecto a los proveedores árabes condujo a Brasil y a Chile a aventurarse en el *dossier* israelí-palestino. Estas limitantes recuerdan que las diplomacias Sur-Sur han respondido a estrategias políticas al servicio de los intereses de los regímenes en el poder. La elección de acercarse a África, a Asia en desarrollo y al Medio Oriente no dependió únicamente, por la misma razón, de la ideología de los gobiernos; si bien fueron representantes de izquierda[371] los que inauguraron el ingreso de sus países sudamericanos al tercermundismo, y lo asumieron más abiertamente; la recuperación de estos lazos llevada a cabo por los regímenes militares invita a ampliar el abanico de las motivaciones diplomáticas que han estado en el origen de las relaciones Sur-Sur.

Defendemos por lo tanto el papel influyente de la herencia en la reactivación de las relaciones Sur-Sur. Hemos tomado conciencia, durante nuestra investigación, de que los actores gubernamentales han reaccionado de manera diferente respecto de este pasado. A primera vista, los gobiernos de Lula y de Hugo Chávez no se apropiaron automáticamente de las acciones de sus predecesores. Observamos que su voluntad de desmarcarse se expresó sobre todo en oposición a las presidencias de los años noventa. Las acciones más lejanas gozaron en cambio de una mejor connotación y fueron frecuentemente mencionadas por ambos mandatarios, así como en las entrevistas que tuvimos con ciertos actores de su entorno. En nuestra opinión, este rechazo de las experiencias recientes respondió a una estrategia política de diferenciación en materia de políticas exteriores más que a una voluntad real de reinventar totalmente las diplomacias Sur-Sur brasileña y venezolana. No estamos insinuando que sus proyectos no hayan aportado ninguna novedad, sino más bien que retomaron, con frecuencia como punto de partida, relaciones ya existentes. Esta voluntad de delimitación retórica acentuó el efecto de ruptura en relación con los años noventa. Sin embargo, toda herencia rechazada no deja de tener consecuencias; es por esta razón

[371] Pensamos en la PEI brasileña, la Unidad Popular Chilena y la diplomacia de Acción Democrática (AD) en Venezuela.

que deseamos acercarnos a estas reacciones para explicitar su dimensión política antes de pasar al capítulo siguiente.

Los gobiernos chilenos retomaron los primeros impulsos Sur-Sur sin importar el régimen en el que se hayan dado. Si los universitarios insisten en subrayar la reorientación diplomática iniciada por la transición democrática, todos reconocen la aceptación del modelo económico de la dictadura y la continuación de las principales líneas de acción en el ámbito internacional. Los temas nuevos, por ejemplo la defensa del multilateralismo y la promoción de los derechos humanos, no deben en consecuencia eclipsar otros aspectos históricos. En diciembre de 2000, el presidente Ricardo Lagos declaró, a propósito de las relaciones sino-chilenas: "El paisaje ha cambiado pero la amistad es permanente".[372] El hecho de asumir este pasado coadyuva a reforzar el aspecto continuo de la diplomacia de su país. Entonces, los discursos influyen también en nuestra percepción de la evolución de los contactos Sur-Sur; los otros dos casos lo demuestran de manera diferente.

El presidente Lula denunció regularmente la acción internacional de los representantes políticos desde que inició la transición democrática brasileña. Insistió en los ejemplos de retroceso, y presentó negativamente la estrategia de las "opciones selectivas". Así, juzgó increíble el hecho de que el último jefe de Estado en visitar el Medio Oriente antes de él haya sido el emperador Pedro II en el siglo XIX; evocó entonces una falta de firmeza y de responsabilidad política.[373] En ocasión de la inauguración del Museo Afro-Brasil de São Paulo en 2004, el dirigente afirmó: "El Océano Atlántico sirve de vínculo entre Brasil y África. No es el Océano Atlántico el que nos ha separado. Los que nos han separado son las mentes colonizadas que dirigieron este país durante tanto tiempo y que prefirieron mirar hacia Europa y Estados Unidos, olvidando a sus hermanos más cercanos, en América del Sur o en África".[374] La diplomacia propuesta por los

[372] Citado en Octavio Errázuriz, "Exposición China y América Latina ante los desafíos del nuevo milenio: una nueva perspectiva desde las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales*, vol. 34, núm. 133, enero-marzo de 2001, p. 113.

[373] "Visita aos países árabes é questão de 'firmeza e responsabilidad política'", *ANBA*, 28 de noviembre de 2003.

[374] Discurso pronunciado durante la inauguración del Museo Afro-Brasil, en

gobiernos de Lula parece más acorde con las ideas de su base partidista, el Partido de los Trabajadores (PT) que en otros ámbitos, principalmente el económico.[375] Era importante entonces, para el nuevo mandatario, diferenciar su proyecto de política exterior de sus predecesores inmediatos.

El discurso de Hugo Chávez fue más incisivo; él fundó su programa político en la ruptura con la Cuarta República, de ahí su decisión de cambiar la Constitución desde 1999. El nombre de su proyecto ilustró el alcance de sus aspiraciones, ya que propuso poner en marcha una "Revolución Bolivariana". Esta voluntad transformadora provino de su lectura del balance de los años noventa, percibidos como un fracaso debido a las debilidades de los actores políticos frente a las presiones internacionales en la gestión de la crisis de la deuda. El dirigente venezolano expresó un profundo rechazo a los dos presidentes anteriores, que impusieron planes de ajuste devastadores para la población.[376] Fue Carlos Andrés Pérez el primero que aceptó liberalizar la economía venezolana durante su segundo mandato; por lo tanto, los gobiernos chavistas rechazaron todo parecido con las iniciativas de Carlos Andrés Pérez, a pesar de que, paradójicamente, éste fue quien desarrolló hasta ese momento una política Sur-Sur más activa. De manera general, los líderes de la Revolución Bolivariana denunciaron la falta de dinamismo de sus predecesores y su dependencia de Estados Unidos; de hecho, es cierto que Carlos Andrés Pérez no deseó una ruptura con la primera potencia mundial, a pesar de su discurso reivindicador.

São Paulo, el 23 de octubre de 2004. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/3593777229602-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio> (21 de octubre de 2010).

[375] Cf. capítulo VI-D-1, p. 629-630; Miriam Gomes Saraiva y Vicente Palermo, "O Brasil no segundo mandato de Lula", *Relações Internacionais*, núm. 13, abril de 2007, pp. 15-19.

[376] Como militar, formó parte de los soldados encargados por el gobierno de disparar sobre la muchedumbre para poner fin a las manifestaciones sociales de febrero de 1989, más conocidas con el nombre de "Caracazo", que tuvieron como resultado varias centenas de muertos. Fue el punto de partida del compromiso político de Hugo Chávez, quien intentó incluso un golpe de Estado en 1992.

En un país fuertemente dividido política y socialmente, una parte de la oposición se aferró a recordar el pasado venezolano. Durante el viaje de Hugo Chávez a Sudáfrica, un antiguo diplomático, en ese momento en la oposición, reprochó lo siguiente: "Como es inevitable, piensa que él está descubriendo ese continente. No podía hacer alusión, por consiguiente, a los vínculos que ya existían entre ellos y nosotros. Es lamentable que el egoísmo de un personaje y sus discriminaciones le amputen a Venezuela un legado que todos los africanos le reconocen".[377]

En suma, Hugo Chávez rechazó toda referencia a las iniciativas Sur-Sur ligadas a presidentes de los años noventa, en cambio alabó su legado más lejano, principalmente la acción de Juan Pablo Pérez Alfonso, uno de los fundadores de la OPEP. Por ejemplo, en 2006 declaró que "la creación de la OPEP fue una verdadera revolución".[378] También rindió homenaje a todos los políticos que preconizaron el control nacional del petróleo, como Cipriano Castro y Carlos Delgado. En una lógica similar, un diplomático que entrevistamos admitió que Venezuela siempre ha tenido una vocación de compromiso en lo internacional incluso con los países en desarrollo, y que los gobiernos bolivarianos profundizaron y ampliaron esa tendencia.[379] Como en Brasil, intuimos una crítica de las orientaciones diplomáticas adoptadas en el momento de la crisis de la deuda. Los factores políticos internos de los años noventa parecieron ejercer un papel esencial en la actitud de los siguientes dirigentes en relación con sus herencias Sur-Sur.

Las recientes relaciones de Brasil, Chile y Venezuela con los Estados del Sur no nacen entonces *ex nihilo;* el pasado, por muy diverso, irregular, amargo y prometedor que sea, sirve de aprendizaje a estas diplomacias, lo que es perceptible al momento de volver a lanzar iniciativas.

[377] "Sudáfrica redimida", *El Nacional*, 2 de septiembre de 2008.

[378] MPPRE, *Libro amarillo 1994-1998*, p. 464; "La creación de la OPEP fue una verdadera revolución", MINCI. *Prensa Presidencial*, 1 de junio de 2006; Federico Vélez, *Latin American Revolutionaries and the Arab World*, Burlington, Ashgate, 2016, pp. 139-140.

[379] Entrevista con un diplomático favorable a las orientaciones chavistas, realizada en Caracas el 17 de abril de 2009.

II
NUEVO MILENIO, NUEVA DINÁMICA

La existencia de la reactivación de las relaciones Sur-Sur ya no tiene que ser demostrada: la lectura de los recortes de prensa de la primera década del siglo XXI y el creciente número de artículos académicos sobre el tema, sobre todo concernientes a Brasil, así lo indica. En cambio, el estudio más detallado de la construcción de esta nueva red se revela pertinente para comprender las evoluciones materiales de la inserción internacional de los países de América del Sur, pero también los cambios del sistema mundial. ¿En qué ámbitos los tres casos de estudio profundizaron sus vínculos con el mundo en desarrollo? ¿En qué medida se constatan similitudes con el periodo precedente? ¿Cuáles son las originalidades y cuáles los desafíos? ¿Por qué decidir ampliar el espectro de su política exterior hacia el Sur cuando se es un Estado sudamericano? Las asimetrías materiales del sistema internacional siguieron siendo enormes —por ejemplo en los ámbitos económico y diplomático—,[1] por lo que pretender insertar a su país de una manera más universal y diversificada permitiría reducir los efectos de tales asimetrías. Para los gobiernos de Lula en Brasil, de la Concertación, luego de la Coalición por el Cambio en Chile, y de Hugo Chávez en Venezuela, construir una diplomacia global equivalía a favorecer el desarrollo de las relaciones Sur-Sur. La idea de un mundo plural era recurrente en los discursos sudamericanos. Los representantes de los tres países retomaron la idea según la cual un mundo plural podría reducir los desequilibrios mundiales

[1] Los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Sebastián Piñera viajaron primero a Europa o a América Latina antes de hacerlo a los países en desarrollo. La mitad de las exportaciones de petróleo venezolano se dirigieron a Estados Unidos; además, este país seguía siendo el origen principal de las inversiones en el subcontinente.

que padecen. El líder venezolano diseñó su visión a partir de una reflexión de Simón Bolívar que él aplicó al mundo contemporáneo. En los *Escritos del Libertador* de 1813, Simón Bolívar explica que las ambiciones de las naciones europeas, posteriormente las de Estados Unidos, provocaron la sumisión de las otras partes del mundo. Éstas deben, por lo tanto, establecer un equilibrio con el fin de reducir la preponderancia de los más poderosos. "Yo llamo a esto el equilibrio del universo y él debe entrar en los cálculos de la política americana", escribe.[2] En varias ocasiones Hugo Chávez justificó su acción mediante la creación de un mundo "pluripolar"[3] favorecido por las relaciones Sur-Sur: "Sólo nosotros unidos, partiendo de nuestra conciencia, de nuestro coraje, de nuestra voluntad, podremos lograr lo que Simón Bolívar —nuestro Libertador— llamaba 'el equilibrio del universo', es decir un mundo pluripolar".[4] Adoptando una lectura similar, el presidente Lula declaró: "Un mundo plural —o 'multipolar' como a veces se dice— no es un deseo piadoso de diplomáticos o universitarios idealistas. Se trata de una exigencia de los tiempos actuales. […] Para afirmar la democracia en el plano internacional, es necesario reconocer que la pluralidad de las visiones es legítima".[5] Descentralizar las relaciones internacionales mediante un acercamiento Sur-Sur constituía entonces una concretización de esta aspiración a un mundo plural, sin que esto significara la disminución de los intercambios Norte-Sur. Aunque las asimetrías internacionales sigan siendo predominantes, no debe impedirnos apreciar la intensificación de las relaciones Sur-Sur que estaba en curso. En efecto, la red diseñada a partir de la mitad de los años cincuenta se reconstruyó al alba del siglo XXI, y sobre todo, sus hilos han sido

[2] Socorro Ramírez (coord.), *Venezuela hoy*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008, p. 314.

[3] Reformaremos la definición de este término, en infra, pp. 175-176.

[4] Discurso pronunciado durante la VII Cumbre de la Unión Africana, en Banjul, el 1 de julio de 2006, en MPPRE, *Libro amarillo 2006*, pp. 649-651. "Presidente Chávez: 'Requerimos el mundo equilibrado'", MINCI. *Prensa Presidencial*, 15 de octubre de 2010.

[5] Discurso de apertura del Coloquio "Brésil : acteur global", París, el 13 de julio de 2005, en *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 53.

más numerosos y sus tejidos más cerrados. La vinculación material en el Sur atestiguó por consiguiente una creciente complejidad de los intercambios mundiales.

El cambio que tuvo lugar en términos materiales no reflejó una dinámica nueva sino más bien un proceso de profundización. El interés de incluir a Chile y a Venezuela en nuestro estudio encuentra aquí su justificación. Como lo subraya Pierre Hassner, el fenómeno de los países emergentes simboliza este dinamismo; no obstante, él solo no abarca toda su amplitud.[6] Ampliar los estudios más allá de los Estados llamados emergentes nos obliga a multiplicar los factores explicativos.[7] Por una parte, diversos actores estatales han participado en la revitalización de las relaciones Sur-Sur, y por otra, las estrategias elaboradas por cada uno de ellos pueden variar y aun divergir.

Dos factores nos parecen particularmente determinantes en el enraizamiento de la reactivación Sur-Sur: en primer lugar, la multiplicación de los temas en discusión incluye a un número cada vez mayor de actores, principalmente gubernamentales, involucrados en las interacciones con las contrapartes africanas, asiáticas y del Medio Oriente.[8] La división de este capítulo revela la diversificación de las relaciones Sur-Sur. Proponemos abordar sucesivamente las diferentes facetas del acercamiento en los ámbitos diplomático, económico, solidario, cultural y de defensa. En segundo lugar, las medidas gubernamentales que apuntan a institucionalizar las iniciativas recientes manifiestan una voluntad de perpetuarlas más allá de este momento particular de la reactivación. En efecto, según Émile Durkheim, el aumento de los contactos, ligado al del número de actores —fenómeno en marcha con el proceso de descolonización—, no basta para crear vínculos morales. El autor insiste en la estabilidad como una cualidad indispensable para la vinculación material: "En primer lugar, la continuidad material sola origina lazos de esta índole, siempre y que

[6] Pierre Hassner, "Un train peut en cacher un autre", en Christophe Jaffrelot (coord.), *L'enjeu mondial, les pays émergents*, París, Presses de Sciences Po, 2008, p. 311.

[7] Para una reflexión acerca del concepto de la emergencia, cf. capítulo III-C-2-a, pp. 393-398.

[8] Regresaremos sobre la inclusión de los actores no gubernamentales en el capítulo VI.

sea durable".[9] Con el fin de apreciar el acercamiento material entre nuestros casos de estudio y el mundo en desarrollo, debemos fijar una atención particular en la durabilidad de los esfuerzos emprendidos desde los años 2000; por lo tanto, subrayaremos en cada ocasión las medidas que apuntan a una implantación de los recientes contactos Sur-Sur dentro de las instituciones nacionales. Analizar el acercamiento material requiere un enfoque multidimensional y, una vez más, una justificación mediante los detalles del proceso analizado.

A. Red política ampliada y estrechada

Uno de los aspectos primordiales de la densificación de las relaciones Sur-Sur reside en la predisposición de los gobiernos en su favor. Históricamente y de manera recurrente, la voluntad política ha sido pionera en el establecimiento de las relaciones de América Latina con sus contrapartes en desarrollo: creación de la OPEP, votos en la ONU o aun el papel desempeñado en la UNCTAD constituyen algunos ejemplos de ello. La orientación escogida por las autoridades políticas se trasluce en primer lugar mediante su visión de lo internacional. Las diplomacias sudamericanas volvieron justamente a encontrar dinamismo a finales de los años noventa, en particular hacia el Sur.

La política exterior impulsada por el presidente Lula, calificada como "diplomacia de movimiento", que se calzó las "botas de siete leguas", arraigó a Brasil en el mundo en desarrollo.[10] El dirigente brasileño visitó más países que su predecesor, Fernando Henrique Cardoso, quien ya era reconocido por su compromiso en el escenario internacional. De enero de 2003 a marzo de 2006, Luiz Inácio Lula da Silva viajó treinta y cuatro veces a países del Sur contra unas treinta veces a países del Norte.[11] La verdadera ruptura entre las dos

[9] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, p. 234.

[10] Alain Rouquié, "Puissance régionale ou acteur mondial ?", en *Le Brésil au XXIe siècle*, París, Fayard, 2006, pp. 378 y 365.

[11] Realizó además 35 viajes a América del Sur. El presidente Fernando Henrique Cardoso había efectuado 52 desplazamientos durante sus dos mandatos: 13 a países en desarrollo, 39 a países desarrollados. Este cálculo no tiene en cuenta los viajes

presidencias residió por consiguiente más en la intensidad dada a las relaciones Sur-Sur que en una inclusión inovadora de este tema en la agenda diplomática.[12] Celso Amorim expresó esta tendencia durante su último discurso como ministro de Relaciones Exteriores (2003-2010): "Tal vez lo más importante es que hayamos llevado a cabo una política exterior activa y audaz […]. De esta política, cuya atención fue dirigida particularmente a la cooperación Sur-Sur, algunos hechos son ilustrativos. […] Estuve tanto en Santo Tomé y Príncipe como en Washington".[13]

En Chile, fue el presidente Ricardo Lagos quien acudió al mayor número de países desde la transición democrática, incluidos los socios en desarrollo.[14] Finalmente, la visibilidad internacional de Venezuela se debió en parte al proyecto y al activismo diplomático de su líder emblemático. Desde que llegó al poder, Hugo Chávez intensificó claramente la política exterior de su país a favor del Sur.[15] Como

---

para asistir a cumbres. Ricardo Seitenfus, "O Brasil e suas relações internacionais", *Carta Internacional*, vol. 2, núm. 1, marzo de 2007, pp. 17-18; Carlos R. S. Milani *et al., Atlas da política externa brasileira,* Buenos Aires, CLACSO, 2014, p. 62.

Otras estimaciones que incluyen estos últimos llegan a la misma conclusión: FHC estuvo 170 días en América del Norte y Europa y Lula 129. Al contrario, en abril de 2009, Lula pasó 40 días en África y FHC 13 durante sus dos mandatos. "Lula já supera FHC em número de dias de agenda no exterior", *Folha de São Paulo*, 22 de abril de 2009.

[12] Cf. capítulo I-B-2-b, pp. 145-152. Para el caso africano véase también: Wilson Mendonça Júnior y Carlos Aurélio Pimenta de Faria, "A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, núm. 1, 2015, pp. 5-22.

[13] "Discurso do Emabaixador Celso Amorim na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasilia, 2 de enero de 2011", *Boletín del* MRE *núm. 4*, 2 de enero de 2011.

[14] Parece sin embargo que su ritmo se mantiene desde entonces, pues Michelle Bachelet, en un solo mandato, visitó un número proporcionalmente equivalente e incluso superior de países: África (Lagos 2, Bachelet 1), Asia (Lagos 11, Bachelet 6), el Medio Oriente (Lagos 1, Bachelet 1). Las regiones más visitadas fueron, Europa por Lagos y América del Sur por Bachelet, "Bachelet y sus 403 mil kilómetros por el mundo", *El Mercurio*, 7 de septiembre de 2008; "Quién ha sido el más viajero de los presidentes", *El Mercurio*, 2 de mayo de 2009.

[15] Ya hemos subrayado que su primer viaje internacional como presidente fue para participar en una cumbre del G-15, cf. capítulo I-B-2-c, p. 152.

para el caso brasileño, la distinción entre el nuevo gobierno y sus predecesores se encontró en el grado de intensidad. El acercamiento con los Estados del Sur no es inédito en la política exterior venezolana; sin embargo, se le da una mayor prioridad. La diplomacia chavista evolucionó ciertamente en el curso de su primera década en el poder, pero siempre en el sentido de un reforzamiento de las orientaciones originales. Tres documentos oficiales clave reflejan esta profundización: se trata de las *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007,* el *Nuevo Mapa Estratégico* de 2004,[16] y las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, este último más conocido con el nombre de *Plan Simón Bolívar*. El primer texto describe un proyecto político fundado en cinco equilibrios; el último trata de la consolidación de la soberanía nacional y de la promoción de un mundo multipolar. Entre los objetivos por alcanzar se enfatizó la diversificación de las relaciones diplomáticas con vistas a establecer tendencias hacia un sistema más "equilibrado". El reforzamiento de los grupos Sur-Sur y la OPEP fue fomentado como la promoción de los lazos con Asia y el Medio Oriente; mientras que África sólo aparece en el marco interregional.[17] Cuando se estableció el *Nuevo Mapa Estratégico*, Hugo Chávez profundizó su reflexión y presentó su visión de los cinco polos de poder mundiales: África, América del Norte, América del Sur, Asia y Europa; la OPEP también fue objeto de su atención. Finalmente, en el último documento se dedican dos capítulos al plano internacional: Potencia energética mundial (VI) y Nueva geopolítica internacional (VII).[18]

[16] Tras la victoria en el referéndum revocatorio de agosto de 2004, Hugo Chávez inició la aceleración de su proyecto incluido en el plano diplomático. Dos documentos se publicaron entonces: la intervención misma de Hugo Chávez durante un taller de alto nivel realizado los días 12 y 13 de noviembre de 2004 en la sede de las Fuerzas Armadas, en Fuerte Tiuna, y un texto producto de las reflexiones del taller, *La Nueva Etapa* y *El Nuevo Mapa Estratégico,* el 17 de los mismos mes y año. Éstos establecen los "10 grandes objetivos estratégicos" para 2005 y 2006. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, "La Nueva Etapa" y "El Nuevo Mapa Estratégico", Taller de alto nivel, Caracas, 17 de noviembre de 2004.

[17] MPPRE, *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, septiembre de 2001, pp. 156-160.

[18] MPPRE, *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, septiembre de 2007, p. 398.

Este texto precisa los pilares de la diplomacia bolivariana: primacía del papel de la energía y de la OPEP, y construcción de un mundo multipolar a partir de los polos de poder. Las políticas exteriores de nuestros tres casos de estudio parecen entonces favorables al acercamiento con los países en desarrollo extrarregionales; tal predisposición no basta sin embargo para justificar por sí sola una real intensificación de los contactos.

1. Un verdadero ballet diplomático

Detectar la existencia de una vinculación material a partir de los lazos diplomáticos requiere en primer lugar el desciframiento de las visitas de alto nivel que expresaron una motivación gubernamental —por el tiempo y los costos dedicados a esta actividad— y que representaron momentos privilegiados de diálogo directo entre dirigentes. Estos viajes simbolizaron la aplicación de las orientaciones diplomáticas preconizadas en los discursos. Es obligado, por lo tanto, reconocer que la reactivación de las relaciones Sur-Sur se tradujo a primera vista en un impresionante desfile diplomático de los presidentes brasileños, chilenos y venezolano en el mundo en desarrollo, con una profundización más evidente en los países emergentes.[19]

a) El activismo sudamericano pionero

Las voluntades políticas se expresaron muy pronto, puesto que, en lo que concierne a Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva efectuó sus primeras giras diplomáticas por el continente africano desde noviembre de 2003, y luego, al mes siguiente, por el mundo árabe. Asimismo, Hugo Chávez emprendió su primer viaje a Asia en octubre de 1999, y organizó la Segunda Cumbre de la OPEP en Venezuela un año más tarde. El activismo de las diplomacias de los tres países estudiados se expresó también en la organización de grandes giras. Chile no presentó la misma intensidad, aunque todos sus dirigentes acudieron sistemática-

[19] Los datos siguientes son el resultado de un censo cuya metodología se explica en el anexo 4, p. 150. NB: los anexos se encuentran disponibles en el volumen 2 en el sitio de internet de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México: <libros.colmex.mx> en formato PDF de descarga gratuita.

mente a China durante su(s) mandato(s).[20] Hugo Chávez realizó giras importantes por Asia en 1999, en 2000 por los países de la OPEP, en 2005, 2006, 2009 y 2010, privilegiando en cada ocasión a sus socios del Sur.[21] Brasil no se quedó a la saga: entre marzo y mayo de 2010, en tres meses el presidente Lula visitó a cuatro socios del Medio Oriente (además de Israel) y acogió dos cumbres en Brasilia: la de IBAS (Foro de Diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica) y la de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China). La agenda de Celso Amorim en el primer semestre de 2005 tampoco se quedó atrás: fue a cinco países africanos en enero (ocho etapas en total, en tres continentes); visitó a nueve socios árabes al mes siguiente; realizó un nuevo viaje a África en marzo, durante el cual acudió a Argelia, India y Marruecos, en el mismo mes.[22] Este activismo permite suponer una profundización particularmente densa de las relaciones diplomáticas Sur-Sur.

b) El espectacular aumento de las visitas

La densificación de los lazos diplomáticos se impuso a la luz de las visitas diplomáticas presidenciales. El aumento de los viajes a los Estados del Sur es tal que se hace visible en mapas.[23] El presidente Lula efectuó 55 visitas a países en desarrollo, Hugo Chávez 75, y los dirigentes chilenos 23. En lo que concierne a África, el dirigente brasileño acudió a 23 países durante 13 viajes, de los cuales 6 fueron giras;[24] en total, 34 visitas, el mayor número en el mundo en ese pe-

[20] Cf. anexo 4, pp. 156 y 200-202.

[21] En 1999: cuatro países además de Japón y Hong Kong; en 2010: diez países de la OPEP; en 2005: China, Irán, Libia y Catar además de Brasil, Colombia, Cuba, España, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Rusia; en 2006 (julio y agosto): Benín, China, Irán, Malasia, Mali, Catar, Siria, Vietnam, además de Argentina, Portugal, Bielorrusia, Rusia; en 2009: Argelia, Irán, Libia, Siria además de Bielorrusia, España y Rusia; en 2010: Irán, Libia, Siria además de Portugal y Rusia.

[22] El viaje a los países árabes se desarrolló a un ritmo maratónico de nueve países en 10 días, y originó el sobrenombre de Duracell para el ministro. Estaban previstas diez visitas, pero la de Líbano debió ser cancelada por el asesinato de Rafik Hariri. Cf. anexo 4, pp. 151-153.

[23] Cf. anexo 5, p. 226.

[24] Las fechas de las giras son las siguientes: noviembre de 2003, julio de 2004, abril de 2005, febrero de 2006, octubre de 2007 y julio de 2010.

riodo. Por ejemplo, a principios de 2010 Luiz Inácio Lula da Silva viajó dos veces más a este continente que su homólogo chino Hu Jintao.[25] Durante su última gira de julio de 2010, el jefe de Estado brasileño escogió destinos inéditos: Guinea Ecuatorial, Kenia, Tanzania y Zambia, lo que indica una voluntad de continuar con la ampliación de la red brasileña en África. Venezuela fue aún más activa; su presidente realizó 22 visitas a Asia (dos de ellas privadas), y recorrió 9 países. Pero, sobre todo, Hugo Chávez efectuó 26 viajes al Medio Oriente (dos privados), con lo que afirmó su intención de aliarse con los países petroleros. La gira de 2000 tuvo además como meta la organización de una cumbre de la OPEP. El activismo del dirigente tuvo por recompensa la nominación de uno de sus brazos derechos, Alí Rodríguez Araque, en el puesto de secretario general de la institución ese mismo año.

Las visitas presidenciales no siempre bastan para demostrar la intensificación de las relaciones diplomáticas. El Medio Oriente fue visitado 10 veces por el presidente Lula, principalmente en el marco de tres giras: en 2003, 2009 y 2010. Esta región concentra un número en apariencia menor de desplazamientos presidenciales; sin embargo, un análisis de los viajes del ministro de Relaciones Exteriores revela la importancia de la zona para la diplomacia brasileña. Celso Amorim acudió de hecho 29 veces al Medio Oriente (excepto a Israel) en 2005; luego, entre 2008 y 2010.[26] El ritmo de los contactos de alto nivel se presentó entonces como de una gran densidad, y las visitas presidenciales no constituyeron sino la parte más visible del proceso.[27] En esta perspectiva, la ofensiva diplomática venezolana en África mereció una atención especial; este continente se convirtió en un eje de mayor importancia de la política exterior llevada a cabo por el equipo de Hugo Chávez. Las 18 visitas efectuadas a 9 países, principalmente en 2006, no permiten apreciar en toda su amplitud el

[25] "L'Afrique vibre au rythme du Brésil", *Jeune Afrique*, 24 de febrero de 2010.

[26] Cf. anexo 4, cuadro 8, p. 153; Celso Amorim, "Brazil and the Middle East: Reflections on Lula's South-South Cooperation", *The Cairo Review of Global Affairs*, núm. 2, 2011.

[27] También en Asia, el jefe de Estado brasileño realizó 11 viajes en sólo 6 países; numerosas visitas ministeriales, dan testimonio de la continuidad de la relación con los países de esta región. Cf. anexo 4, pp. 175-178.

reforzamiento de estas relaciones extrarregionales.[28] En efecto, según la información que recopilamos, Hugo Chávez se reunió con al menos 23 jefes de Estado africanos al margen de los acontecimientos internacionales.[29] Estos encuentros participaron de la densificación real de los lazos diplomáticos de Brasil y Venezuela con sus socios en desarrollo.

La diplomacia chilena presentó un perfil peculiar. No alcanzó el mismo grado de universalidad en sus relaciones exteriores que los otros dos casos, lo cual no significó, sin embargo, que no haya adoptado ninguna estrategia Sur-Sur. Heraldo Muñoz, entonces representante permanente de Chile en Naciones Unidas en Nueva York, escribió:

> Considerando los recursos limitados del gobierno, debemos impulsar una política exterior de posicionamiento selectivo en regiones no-prioritarias como África, por ejemplo, reforzando unas pocas pero bien dotadas representaciones "pivotes" en países claves, desde donde cubrir adecuadamente grupos de países. […] Destinar más y mejores funcionarios diplomáticos a los países que más ofrecen perspectivas de prosperidad para Chile, como la India y China.[30]

África y el Medio Oriente no representaron prioridades para los gobiernos chilenos. El número de visitas presidenciales permitió, no obstante, constatar un cierto interés por estas regiones desde la transición democrática, que se expresaron en un acercamiento progresivo. Por falta de medios suficientes, la política exterior pretendió ser selectiva, pero no dejó de ser activa hacia las zonas meta, muchas

[28] África se convirtió en 2004 en uno de los polos de poder en la concepción del presidente venezolano. Para mayores detalles sobre la evolución del lugar del continente en la diplomacia chavista, véase Camille Forite, *Chávez et l'Afrique*, París, IHEAL, 2011, pp. 53-84.

[29] Cf. anexo 4, pp. 203-211. Además, según los *Libros amarillos 2006* y *2007*, Venezuela recibió cronológicamente primero 18 y luego 16 visitas de representaciones asiáticas y del Medio Oriente, y posteriormente, 18 en un primer momento, luego 21, provenientes de África. MPPRE, *Libro amarillo 2006*, pp. 319-320 y 325-341; *Libro amarillo 2007*, pp. 478-581 y 516-517.

[30] Heraldo Muñoz, "Los desafíos de la política exterior y la cancillería", *Diplomacia*, núm. 102, abril-junio de 2005, pp. 9 y 12. El PIB de Chile era casi dos veces menor al de Venezuela en 2009, por ejemplo.

veces siguiendo motivos económicos.[31] En este sentido, encarnó una de las múltiples vías de vinculación material en marcha durante la reactivación. Las autoridades chilenas confirmaron así la vocación asiática de su país que había sido reavivada durante la dictadura. Los presidentes Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera viajaron 17 veces a 9 países del Asia en desarrollo, es decir, más que su homólogo brasileño Lula.[32] El antiguo ministro de Relaciones Exteriores Ignacio Walker sacó conclusiones a propósito de Asia-Pacífico: "En los últimos años hemos descubierto un segundo barrio o vecindario".[33] Otro exministro estimó que el trío Unión Europea-Estados Unidos-Asia Pacífico representó la piedra angular de la estrategia de inserción internacional chilena, lo que da prueba de la importancia alcanzada hoy en día por la región asiática.[34] Las visitas se sucedieron a un ritmo fulgurante, lo que es signo de un estrechamiento de los lazos diplomáticos entre los tres países estudiados y los Estados en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente. Permitieron, además, ampliar el abanico de los socios.

c) Récord de relaciones inéditas

Los presidentes brasileño, chilenos y venezolano viajaron mucho al Sur, pero sobre todo visitaron un número de países sin precedente. Los resultados obtenidos de nuestro inventario concluyen una ampliación general e indudable de los encuentros con socios en desarrollo. Luiz Inácio Lula da Silva acudió a 38 Estados del Sur, mientras que sus predecesores lo habían hecho a 17 desde los años ochenta. Sucede lo mismo con los gobernantes chilenos, quienes, a partir de 2000, han visitado 13 nuevos Estados en desarrollo en comparación con los 7 visitados anteriormente. Para Venezuela la

[31] Santiago Escobar S., "Chile y la política exterior de geometría variable", en Jaime Ensignia, Cristián Fuentes y María de los Ángeles Fernández (coords.), *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?*, Chile, FES/Fundación Chile 21, 2011, p. 43.

[32] Este cálculo funciona aun si se cuenta a partir de 2003 para el caso de Chile.

[33] Ignacio Walker, "La política exterior chilena", *Estudios Internacionales*, vol. 39, núm. 155, octubre-diciembre de 2006, p. 25.

[34] Miguel Insulza, *Ensayos sobre política exterior de Chile*, Santiago, Los Andes, 1998, p. 39.

diferencia es aún mayor, puesto que Hugo Chávez efectuó viajes a 24 países del Sur, en comparación con 13 antes de él.

A pesar de sus aspectos innovadores, la importancia de la historia debe ser subrayada, ya que estas diplomacias se fundan en sus legados para luego ir ampliando sus ambiciones. Los gobiernos de Lula se apoyaron al principio en socios lusófonos, principalmente africanos, antes de acrecentar su presencia en este continente. Tres de los cinco países escogidos para la primera gira africana de Lula, en noviembre de 2003, formaban parte de los PALOP (Angola, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe); de los otros dos, uno era un socio en ascenso después de su transición democrática (Sudáfrica), y el último recibió la cooperación brasileña desde hace varios años (Namibia y la formación de su Marina).[35] De los 11 Estados africanos visitados anteriormente, sólo dos no lo han sido de nuevo: Marruecos, debido a la cancelación que hizo este país de un viaje previsto por Itamaraty en 2007, y Zimbabwe, cuya situación política interna demasiado inestable no permitió una visita del presidente Lula.[36]

El Medio Oriente simbolizó en cambio un verdadero redescubrimiento brasileño: mientras que Fernando Henrique Cardoso no viajó a la región, el presidente Lula estuvo en seis países. La última visita de un jefe de Estado brasileño a esta parte del mundo se remonta a una de carácter privado hecha por el emperador Pedro II al Imperio Otomano en 1876. Constatamos entonces que numerosos periplos organizados en el Sur reavivaron relaciones abandonadas. Por ejemplo, Celso Amorim se dirigió a Togo en octubre de 2009, 37 años después que uno de sus predecesores, y su viaje a Irán de noviembre de 2008 puso fin a un periodo de 17 años sin visita de un jefe de Itamaraty.[37]

[35] Cf. capítulo I-B-2-b, p. 148.

[36] Dos investigadores brasileños que entrevistamos estiman, por lo demás, que los gobiernos de Lula retomaron y ampliaron los proyectos de Itamaraty hacia la África de los años sesenta y posteriormente los de los ochenta. Entrevistas con Fernando Augusto Albuquerque Mourão y Henrique Altemani de Oliveira, realizadas en São Paulo, respectivamente, el 9 y el 26 de junio de 2009.

[37] "Visita do Ministro Celso Amorim ao Mali, à Guiné Equatorial e ao Togo", *Boletín del* MRE *núm. 520*, 15 de octubre de 2009; "Amorim busca fortalecer relações bilaterais em visita ao Irã", *O Esatdo de São Paulo*, 1 de noviembre de 2008.

En cuanto a Chile, la visita de 2003 a India de la ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, corresponde a otra de la misma índole realizada en 1957, o sea 47 años antes.[38] Sin embargo, el pasado desempeñó también un papel importante en la reactivación chilena. Las autoridades se fundaron en su legado con China y en su pertenencia a la APEC, para implantarse más ampliamente en Asia. Al contrario, tuvieron una actitud innovadora en África y el Medio Oriente. Los presidentes de Chile acudieron puntualmente, pero en cada ocasión se trató de visitas inéditas, como en los casos de Egipto, Jordania, Catar, los Territorios Palestinos y Turquía.

La diplomacia venezolana presentó una evolución similar a la de Brasil y la de Chile. Hugo Chávez fue rápidamente al encuentro de los miembros de la OPEP, principal referencia histórica de su país en el mundo en desarrollo. Anteriormente sólo tres socios africanos habían recibido a jefes de Estado venezolanos, dos por ser países petroleros, Argelia y Libia, y el caso de Senegal, que se explica por su compromiso dentro del Movimiento de los Países No Alineados.[39] En otro caso, el dirigente bolivariano acudió a nueve países, de los cuales tres son miembros de la OPEP (Argelia, Libia, Nigeria) y uno más que se integró a ella desde entonces (Angola); cuatro iniciaron procesos de exploración de hidrocarburos (Benín, Gambia, Mali, Mozambique).[40] Diversos motivos, principalmente de solidaridad, permitieron entender la elección de los viajes venezolanos, pero entre ellos predominó la lógica petrolera.[41] Para este caso de estudio, la profundización de las relaciones se debe a la frecuencia de los viajes a ciertos Estados más que al abanico de los socios.[42]

[38] Cuestionario respondido por un diplomático chileno, enviado el 28 de agosto de 2008.

[39] Recordemos que el presidente senegalés, Leopoldo Sédar Senghor había efectuado varios viajes a América Latina en los años setenta.

[40] Angel Blanco Sorio, "Venezuela and its Foreign Policy towards the GCC Countries: Between Petroleum and Soft-Balancing", en Alejandra Galindo (ed.), *The Gulf and Latin America: An Assessment of Expectations and Challenges*, Cambridge, Gulf Research Center, 2013, pp. 95-110; Camille Forite, *Chávez et l'Afrique*, París, IHEAL, 2011, p. 106.

[41] La ampliación de lazos existe también en Asia, región en la que Hugo Chávez viajó a nueve países, en comparación con los cuatro visitados anteriormente.

[42] Retomaremos este punto a propósito de los socios estratégicos de la Venezuela de Hugo Chávez, en infra, pp. 186-189.

El presidente Hugo Chávez realizó, efectivamente 26 visitas al Medio Oriente, cifra sin precedentes, pero sólo acudió a seis países, es decir, el mismo número que sus predecesores.[43]

Existen también ejemplos de continuidad en Brasil y Chile, particularmente con Asia, puesto que los gobiernos precedentes ya habían orientado su diplomacia hacia esta región.[44] La ampliación de las relaciones de Brasil, Chile y Venezuela con el mundo en desarrollo está en consecuencia confirmada por el número de visitas inéditas que realizaron los presidentes antes. Este movimiento fue además ensanchado gracias al establecimiento de relaciones oficiales con nuevos socios del Sur.

La diversificación de las políticas exteriores se efectuó también por medio de la extensión de las redes diplomáticas. Este reconocimiento participó del estrechamiento de los lazos políticos entre los países en desarrollo. De los tres casos, Venezuela fue el primero en establecer relaciones con todos los Estados africanos, en noviembre de 2008, durante la firma de un texto oficial con Madagascar.[45] Este resultado selló la culminación de una política muy dinámica conducida por el viceministro para África: de 1999 a 2008, fueron reconocidos 22 países.[46] Sucedió lo mismo con Brasil a partir de abril de 2010, mediante el acta firmada con la República Centroafricana.[47] Las autoridades chilenas persiguieron una política más modesta, a un ritmo menos sostenido que Venezuela. Reconocieron a Benín en agosto de 2010,[48] pero en total mantuvieron lazos oficiales con menos de 40 países africanos.[49] La

[43] Con una diferencia: Siria fue visitada más veces por Hugo Chávez que los Emiratos Árabes.

[44] Cf. capítulo I-B-2-e y f, pp. 156-165 y anexo 5, mapas 1 y 3, p. 226.

[45] No incluimos a Sudán del Sur, creado en julio de 2011. "Venezuela y Madagascar establecen relaciones diplomáticas", *Boletín del* MPPRE, 14 de noviembre de 2008.

[46] La cronología de los reconocimientos es la siguiente: 1999, 1; 2003, 1; 2005, 7; 2006, 8; 2007, 4; 2008, 1. MPPRE, "Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008", Powerpoint interno, octubre de 2008, pp. 12-17.

[47] "Estabelecimento de relações diplomáticas com a República Centro-Africana", *Boletín del* MRE *núm. 262*, 29 de abril de 2010.

[48] "Chile establece relaciones diplomáticas con la República de Benín", *Boletín del* MINREL, 31 de agosto de 2010.

[49] Biblioteca del Congreso Nacional Chileno, "Relaciones político-económicas entre Chile y el continente africano", BCN *Informe*, 1 de agosto de 2011, p. 1.

apertura diplomática se desarrolló simultáneamente con Asia y con el Medio Oriente. Brasil estableció relaciones diplomáticas con Afganistán en 2004 y con Bután en 2009,[50] Venezuela hizo lo mismo con Brunei, Laos, Timor Oriental y Vietnam en 2005.[51] Para terminar, los tres países reconocieron la existencia de un Estado palestino entre 2009 y 2011, lo que resultó en la apertura de relaciones diplomáticas.[52]

El acercamiento diplomático en curso fue reforzado con la participación de los países sudamericanos en organismos regionales extracontinentales. Fue así como Brasil se acercó a la Liga de los Estados Árabes en diciembre de 2002, seguido por Chile en enero de 2005 y por Venezuela en julio de 2006. Un proceso idéntico se desarrolló respecto a la Unión Africana (UA) con la que Brasil estableció un diálogo institucional en 2005, a la que Venezuela se afilió como miembro observador en diciembre del mismo año y Chile hizo lo mismo en 2007. Finalmente, Brasil lanzó el diálogo político estratégico Brasil-CEDEAO, en julio de 2010,[53] y Venezuela se integró a este organismo como observador en febrero de 2010.[54] En reconocimiento a estas adhesiones, Hugo Chávez tuvo el honor de ser el primer presidente no africano en tomar la palabra durante la reunión anual de la UA en julio de 2006, en Banjul, capital de Gambia.[55] El presidente Lula, por su parte, se convirtió en el primer dirigente latinoamericano en dirigirse a la Liga Árabe, en diciembre de 2003,[56]

[50] "Comunicado Conjunto sobre o estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Butão - Nova York, 21 de setembro de 2009", *Boletín a del MRE núm. 469*, 21 de septiembre de 2009.

[51] MPPRE, *Libro amarillo 2005*, p. 328.

[52] "Venezuela y Palestina establecen relaciones diplomáticas", *Boletín del MPPRE*, 27 de abril de 2009; "Presidente lança pedra fundamental da embaxaida palestina", *ANBA*, 31 de diciembre de 2010.

[53] CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental. "I Cúpula Brasil - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Declaração Conjunta. Ilha do Sal, Cabo Verde, 3 de julo de 2010", *Boletín del MRE núm. 433*, 7 de julio de 2010.

[54] Ese año, Venezuela asistió a la XVII Cumbre de la ASEAN. MPPRE, *Libro amarillo 2010*, pp. 264 y 307.

[55] *El mundo en 5 líneas*, Caracas, MPPRE, 2006, p. 24.

[56] "Em discurso inédito na Liga Árabe, Lula volta a falar do proceso de paz no Oriente Médio", *ANBA*, 9 de diciembre de 2003.

antes de participar como invitado de honor en la Cumbre de la UA llevada a cabo en Sirte en 2009.[57] Profundización y ampliación fueron entonces factores de vinculación material con los países en desarrollo, lo que no impidió que la densidad de las relaciones variara en función de los socios.

d) El peso considerable de los países emergentes

Algunos países atraen más la atención gubernamental brasileña, chilena y venezolana que otros. Las diplomacias pueden en efecto ampliar el número de sus socios y definir al mismo tiempo ciertas prioridades con las que van a establecer relaciones más consistentes. El concepto de asociación estratégica suele usarse para tal propósito. Aparece de manera tan recurrente en la retórica diplomática, que su definición se vuelve confusa. Se trata en todos los casos de un lazo que se pretende prioritario, durable, constante; con múltiples facetas y portador de beneficios recíprocos para ambos socios.[58] ¿Los Estados en desarrollo así seleccionados corresponden con los países visitados? La diplomacia brasileña busca construir estas asociaciones con al menos ocho Estados del Sur.[59] En *La Nueva Etapa* y el *Plan Simón Bolívar,* publicados

[57] "Lula será convidado de honra em cúpula da União Africana", *Folha de São Paulo*, 26 de junio de 2009.

[58] Por multifacético entendemos un acercamiento político, económico, de cooperación, cultural, eventualmente militar y multilateral. Solange Dias da Silva, "As relações sino-brasileiras: a construção de una parceria estratégica", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, São Paulo, Universidad Católica de São Paulo, 2005, p. 113; Antônio Carlos Lessa, "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, número especial, 1998, p. 31, este último agrega que la asociación puede ser flexible en el tiempo. Véase también: Danielly Becard Ramos, "Parcerias estratégicas nas relações internacionais: uma análise Conceitual", en Antônio Carlos Lessa y Henrique Altemani de Oliveira (coords.), *Parcerias estratégicas do Brasil*, Belo Horizonte, Fino Traço, vol. 1, 2013, pp. 69-90.

[59] "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a África do Sul, 8 e 9 julho de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 435*, 8 de julio de 2010; "Visita ao Brasil do Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos Brasilia, 23 de junho de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 390*, 22 de junio de 2010; "Visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao - 14 e 15 de abril de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 204*, 15 de abril de 2010; "Visita do Ministro Celso Amorim ao Egito - Cairo,

por el gobierno venezolano, India, Irán, China, Malasia, Siria y Vietnam aparecen como socios privilegiados.[60]

Los países emergentes recibieron una atención especial por parte de las tres políticas exteriores estudiadas. Concretamente, fueron los socios a los que presidentes viajaron más; Sudáfrica fue el más visitado de su continente por Brasil (4) y Chile (2); está en tercer lugar en cuanto a Venezuela (2). Por ejemplo, entre 2006 y 2007, más de veinte misiones técnicas sudafricanas se realizaron en Chile, principalmente para intercambios en la lucha contra la pobreza.[61] La asociación con Brasil fue tal que algunos diplomáticos mencionaron la necesidad de una redefinición para marcar una nueva etapa.[62] India también se distinguió: fue el destino más preciado en Asia para Brasil (3) —en igualdad de visitas con China—, y el segundo para Chile (2) y Venezuela (4 visitas, dos de ellas privadas). Pero la República Popular de China acumuló los superlativos: se trató del país asiático más visitado por Brasil (3), Chile (4) y Venezuela (6). China y Brasil sellaron la primera asociación estratégica Sur-Sur desde 1993. El presidente Lula acudió a Beijing con la mayor delegación brasileña, en mayo de 2004: nueve ministros, seis gobernadores, y alrededor de cuatrocientos empresarios.[63] Finalmente, junto con Estados Unidos, China

---

no dia 27 de dezembro de 2009", *Boletín del* MRE *núm. 627*, 24 de diciembre de 2009; "Visita ao Brasil do Presidente da República da Indonésia, Susilo Bambang Yudhoyono - 18 a 20 de novembro de 2008 - Declaração Conjunta", *Boletín del* MRE *núm. 648*, 18 de noviembre de 2008; "Plano de Ação da Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República da Turquia", *Boletín del* MRE *núm. 339*, 27 de mayo de 2010.

Antônio Carlos Lessa añade también los casos siguientes: India y Corea del Sur (además, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Paraguay, Portugal, Reino Unido, Rusia, Suecia, Ucrania y Venezuela), en Antônio Carlos Lessa, *op. cit.,* pp. 122-123.

[60] Sudáfrica también fue oralmente calificada como socio estratégico, "Forging a 'Strategic Alliance'", IPS, 4 de septiembre de 2008.

[61] <http://chileabroad.gov.cl/sudafrica/relación-bilateral/relaciones-bilaterales/> (12 de marzo de 2015).

[62] Los presidentes Lula y Thabo Mbeki se reunieron al menos dieciséis veces entre 2003 y 2008. "Parceria com Brasil passa por redefinição", *Folha de São Paulo*, 22 de abril de 2009.

[63] José Luis León-Manríquez, "China-América Latina: una relación económica diferenciada", *Nueva Sociedad*, núm. 203, mayo-junio de 2006, p. 40.

se convirtió en uno de los principales socios de Chile; estos dos países fueron objeto del mismo número de viajes presidenciales entre 2001 y 2009.[64] Fortalecido por una historia diplomática continua, Chile encarna hoy en día al país de las primeras experiencias chinas en América Latina: establecimiento de las relaciones diplomáticas (para América del Sur), apoyo para la entrada a la Organización Mundial del Comercio (OMC), reconocimiento como economía de mercado y firma de un tratado de libre cambio. Más anecdótico es el hecho de que el presidente Hu Jintao hubiera sido el primer dirigente en hacer una visita oficial a Sebastián Piñera en abril de 2010.[65]

Algunos socios se destacaron particularmente en función de las prioridades propias de cada uno en los tres casos. La vocación asiática de Chile explica las diversas visitas a Corea del Sur, Singapur, Vietnam e India. En cuanto a Venezuela, ya hemos subrayado la concentración de los viajes de Hugo Chávez a los países petroleros del Medio Oriente:[66] diez veces a Irán (de los cuales uno fue visita privada), se trató del número más elevado de periplos entre todos sus socios del Sur.[67] Otros miembros de la OPEP fueron confirmados como blancos históricos: Argelia (4), Libia (6), Arabia Saudita (4). El jefe de Estado estuvo también siete veces en Catar.[68] De los objetivos fijados al inicio de su presidencia, principalmente Indonesia y Malasia, con tres visitas, fueron abandonados y cambiados desde entonces por Siria (3) y Vietnam (2).[69] Las reorientaciones diplomáticas explican el menor número de desplazamientos hacia estos países.

De las tres diplomacias, la brasileña fue la que empleó el concepto

[64] CEPAL, "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica", Documento núm. LC/L 3 224, abril de 2010, p. 24.

[65] La visita tuvo que ser pospuesta a causa de un terremoto en China. Ignacio Walker, "La política exterior chilena", *Estudios Internacionales*, vol. 39, núm. 155, octubre-diciembre de 2006, p. 33; "El Presidente de China Hu Jintao, será la primera visita oficial que recibe Piñera", *El Mercurio*, 31 de marzo de 2010.

[66] Cf. anexo 4, cuadro 15, p. 160.

[67] Algunos socios emergen también fuera del mundo en desarrollo, como Rusia, que Hugo Chávez visitó nueve veces.

[68] Las estancias en Catar fueron a veces producto de escalas técnicas obligatorias en sus desplazamientos a Asia, pero con frecuencia se transformaron en reuniones de trabajo.

[69] Indonesia fue miembro de la OPEP hasta 2009.

de asociación estratégica de manera más imprecisa. El presidente Lula no viajó sino una o dos veces a Angola, Corea del Sur, Egipto, Indonesia y Turquía, todos considerados socios estratégicos. El empleo prolífico de esta etiqueta da la impresión de una utilización retórica, de un efecto de anuncio más que de una estrategia concreta.[70] Así, hasta 2008 Turquía no fue objeto de una atención especial; al contrario de Egipto, que fue priorizado desde 2003. Los presidentes de los tres casos buscaban dinamizar las relaciones Sur-Sur, pero sus iniciativas dependieron también de las disposiciones de sus homólogos, lo que mostró la importancia de la reciprocidad para una verdadera materialización de la densificación.

e) La reciprocidad del interés

Los tres países sudamericanos efectuaron muchas visitas; a cambio, recibieron a un número importante de sus colegas del Sur. Brasil acogió a 27 jefes de Estado africanos, entre los cuales 10 acudieron varias veces al país sudamericano,[71] siete dirigentes del Medio Oriente, con visitas renovadas para tres de ellos,[72] ocho presidentes y seis primeros ministros asiáticos.[73] Por su parte, Venezuela recibió a tres dirigentes asiáticos y visitó nueve países de la región.

[70] Antônio Carlos Lessa llegó a la misma conclusión en "Brazil's Strategic Partnerships: An Assessment of the Lula Era (2003-2010)", *op. cit.,* p. 119.

[71] Entre los dirigentes africanos que viajaron varias veces a Brasil están los de Sudáfrica (4), Cabo Verde (3), Guinea Bissau (3), Mozambique (3), Senegal (3), Angola (2), Botsuana (2), Guinea Ecuatorial (2), Namibia (2) y Nigeria (2). Los jefes de Estado africanos que hicieron una sola visita a Brasil entre 2003 y 2010 fueron los de los siguientes países: Argelia, Burkina Faso, Benín, Camerún, Gambia, Ghana, Liberia, Malaui, Mali, Marruecos, República del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Uganda, Yibuti y Zambia.

[72] Se podrían agregar las visitas de los primeros ministros de Turquía y de Kuwait en 2010. Entre los dirigentes de Medio Oriente que acudieron varias veces a Brasil están: la Autoridad Palestina (3), Líbano (2) y Catar (2). Los líderes del Medio Oriente que efectuaron una sola visita a Brasil (incluida ASPA) fueron los de Irak, Irán, Jordania y Siria.

[73] Entre los presidentes asiáticos que visitaron Brasil están los de China (2), Corea del Sur (2), India, Indonesia, Paquistán, Filipinas, Timor Oriental y Vietnam, y entre los primeros ministros, los de Bután, India (dos veces en el marco de IBAS), Malasia, Mongolia, Tailandia y Singapur.

Sin embargo, la mayoría envió funcionarios de alto nivel, como fue el caso de Corea del Norte, India y Laos.[74] Los presidentes chinos no viajaron a Venezuela más que una vez en 2001 (una visita de Hu Jintao tuvo que ser pospuesta a causa de un sismo en China); empero, casi cada año fueron recibidas misiones de alto nivel. En el Medio Oriente Irán respondió a la apertura venezolana con siete visitas presidenciales entre 2000 y 2010 y Catar con tres (una de ellas de carácter privado). Los presidentes de la Autoridad Palestina y de Siria también pisaron suelo venezolano, lo que conformó un grupo de cuatro países que respondieron recíprocamente a las visitas de Hugo Chávez. Señalamos también la primera visita de un ministro de Asuntos Extranjeros de los Emiratos Árabes Unidos a Venezuela en diciembre de 2010, lo que profundizó los lazos bilaterales con la península arábiga.[75]

A su vez, los representantes de diversas organizaciones regionales distinguieron a los países sudamericanos. El entonces secretario general de la Liga Árabe, Amr Moussa, estuvo tres veces en Brasilia.[76] Altos delegados de la Comisión de la Unión Africana (2007), de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA, 2010) y de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, 2010) acudieron a Brasil. Los presidentes de la Unión Africana también lo hicieron frecuentemente a Venezuela (2006, 2007 y 2009), así como el secretario general de la OPEP (al menos una vez en 2008).[77]

En conjunto, los países sudamericanos recibieron más visitas de las que ellos hicieron.[78] Destacamos cinco casos contrarios: visitas asiáticas a Chile y a Venezuela, viajes de dirigentes de Medio Oriente

[74] Visitaron Venezuela los presidentes de Paquistán y Vietnam, así como el primer ministro de Malasia.

[75] "Venezuela y Emiratos Árabes Unidos inician jornadas de trabajo en áreas de interés binacional", *Boletín del MPPRE,* 11 de diciembre de 2010.

[76] Celso Amorim, "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 235.

[77] Cf. anexo 4, pp. 203 y ss.

[78] Algunos ejemplos son: Brasil-África: 34 *vs.* 43, Brasil-Asia en desarrollo: 11 *vs.* 17, Chile-África: 3 *vs.* 5, Chile-Medio Oriente: 2 *vs.* 4. En el caso de Chile, todas las visitas recibidas fueron en el marco de giras sudamericanas.

a Brasil, periplos africanos y de miembros de la OPEP a Venezuela. Pero todos, excepto los desplazamientos asiáticos a territorio venezolano, fueron compensados con una participación presidencial durante encuentros organizados por estos países, lo que permitió asegurar la reciprocidad. Esta observación subrayó el rol de los agrupamientos transregionales en la densificación de las relaciones diplomáticas.

f) El papel multiplicador de los reagrupamientos interregionales

Para las diplomacias en desarrollo con medios frecuentemente limitados, las cumbres internacionales representaron una oportunidad de poder encontrarse con varios socios a la vez. De hecho, organizaciones que ya existían adquirieron de nuevo una dinámica, como la OPEP con Venezuela y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), con Brasil.[79] Además, diversos mecanismos interregionales fueron creados recientemente con el objeto de favorecer intercambios directos dentro del mundo en desarrollo. El presidente Lula tuvo la idea de un encuentro entre los Estados de América del Sur[80] y los de la Liga Árabe, lo que se concretó con la organización de la Cumbre ASPA (América del Sur-Países Árabes) en Brasilia en mayo de 2005.

Los impulsos sudamericanos generaron a cambio otras iniciativas por parte de sus socios, más allá del marco bilateral. Desde 1998 Singapur sugirió instituir un Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), que se concretó durante la Primera Reunión

[79] Para constatar el compromiso de Brasil dentro de la CPLP, cf. capítulo V-A-1-b, p. 505. Lanzada en 1986, la ZPCAS había caído en el olvido hasta la Cumbre Ministerial de Luanda en 2007. Claúdio Oliveira Ribeiro, "A política africana do governo Lula (2003-2006)", *Tempo Social*, vol. 21, núm. 2; 2009, p. 193; Paulo G. Fagundes Visentini, "South-South Cooperation. Prestige Diplomacy or 'Soft Imperialism'? Lula's Governement Brazil-Africa Relations", *Século XXI*, vol. 1, núm. 1, enero-diciembre de 2010, pp. 69-70.

[80] La región fue luego representada por la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), organización intergubernamental creada en 2008. Reunió a los doce Estados sudamericanos y constituyó un mecanismo suplementario de integración regional.

Ministerial de marzo de 2001 en Santiago de Chile.[81] Más adelante, en 2003, se puso en marcha el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBAS) a partir de una propuesta de esta última;[82] y en 2005 el presidente nigeriano Olusegun Obasanjo recomendó un encuentro interregional sobre el modelo de lo que ya existía entre África y otros socios como China o India. Esta propuesta da lugar a la Cumbre América del Sur-África (ASA) llevada a cabo en Abuja en noviembre de 2006.[83]

La recepción de un acontecimiento internacional fue la ocasión para acoger a varios jefes de Estado. La organización de la Segunda Cumbre ASA en la Isla Margarita en 2009 condujo a la visita de ocho dirigentes, esencialmente del mundo árabe, y 19 gobernantes africanos.[84] En cuanto a Chile, su pertenencia a la APEC fue determinante para su inserción asiática; de los nueve países visitados en Asia, seis lo fueron al menos una vez en el marco de esta Asociación, a cuya reunión anual ningún presidente chileno dejó de asistir.[85] Como contraparte de su activismo hacia la región Asia-Pacífico, el encuentro de 2004 se desarrolló en Santiago, lo que permitió a Chile recibir a ocho altos representantes asiáticos. Asimismo, la creación del IBAS entre India, Brasil y Sudáfrica en 2003 explica la frecuencia de los encuentros entre los presidentes de estos tres países.[86]

Una verdadera diversificación de las diplomacias de América del Sur se puso en marcha mediante diversas estrategias. Resultaron simultáneamente de la profundización y la ampliación de los vínculos que unieron a los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos con el mundo en desarrollo. La apreciación de la cualidad y la durabilidad

[81] Japón participó también de esta iniciativa.

[82] "A aliança Índia-Brasil-África do Sul", *Valor Econômico*, 15 de septiembre de 2006; Paulo G. Fagundes Visentini y Analúcia Danielevicz Pereira, "As bases do IBAS: o desenvolvimento e a inserção internacional da Índia, do Brasil e da África do Sul", en *IBAS*, Brasilia, FUNAG, 2009, pp. 43-44.

[83] "L'union fait la force", *Le Potentiel*, 30 de noviembre de 2006.

[84] También participaron en ASA II cinco vicepresidentes y quince ministros de Asuntos Exteriores. "Presidente Chávez en Margarita para instalar Cumbre ASA", *Boletín del MPPRE*, 25 de septiembre de 2009.

[85] Ricardo Lagos prefirió incluso no asistir a una reunión regional para acudir a la Cumbre de la APEC. "Bachelet y sus 403 mil kilómetros por el mundo", *El Mercurio*, 7 de septiembre de 2008.

[86] Cf. anexo 6, pp. 227-236.

de este acercamiento intergubernamental residen en los efectos que produjeron estas visitas en las diplomacias aquí estudiadas.

2. El enraizamiento institucional de las relaciones políticas intergubernamentales

Para que un impulso intergubernamental eche raíces, los contactos deben proseguir más allá de los encuentros presidenciales. Tres consecuencias principales que atestiguan esta continuidad sobresalieron en nuestro estudio: la apertura de embajadas, la firma de acuerdos que condujeron a la creación de mecanismos de seguimiento y la reforma de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

a) Extensión de la red de embajadas

En la lógica de la intensificación de las relaciones, ya sea por medio del reconocimiento diplomático o bien de la profundización de una asociación, la red de embajadas sudamericanas creció considerablemente.[87] Venezuela empezó con la activación de las células diplomáticas por largo tiempo abandonadas, como fueron los casos del puesto de embajador en Arabia Saudita que había estado vacante durante cuatro años, hasta 1999, y también el de ocho países africanos con los cuales los lazos oficiales existían, pero sin acreditación diplomática.[88]

De 2003 a 2010, las autoridades brasileñas autorizaron la creación o reactivaron casi 40 embajadas: 17 en África, 6 en Asia y 3 en el Medio Oriente, a las que se adjuntó una Oficina de Representación Diplomática en Ramalá en 2004.[89] Hugo Chávez amplió su red esta-

[87] Se trata de una tendencia global; Brasil pasó de 150 puestos en el mundo en 2003 a 230 en 2010, y de 1 000 diplomáticos en servicio a 1 400 en los últimos cinco años. Celso Amorim, *op. cit.,* p. 226.

[88] MPPRE, *Libro amarillo 1999*, p. 183; "Emerge un nuevo mapa diplomático entre África y Venezuela", *Boletín de MPPRE*, 4 de mayo de 2005.

[89] Para Asia en desarrollo y Medio Oriente, el último proyecto de embajada en Kabul se concretó, así como la transferencia de la embajada en Irak, de Ammán a Bagdad. También fueron abiertos consulados en China (Cantón, Hamamatsu, Shanghái), India (Bombay), Líbano (Beirut) y Turquía (Estanbul).

bleciendo diez nuevas embajadas en África, tres en Asia y dos en el Medio Oriente.[90] Chile participó también en este movimiento: tres nuevas estructuras se crearon en Argelia (2001), Vietnam (2005) y en los Emiratos Árabes Unidos (2009).[91] De manera general, África fue particularmente distinguida en esta dinámica, puesto que Brasil pasó de 16 a 34 representaciones y Venezuela de 8 a 18.[92]

Los socios del Sur respondieron a este impulso abriendo a su vez embajadas en los tres países objeto de nuestro estudio: Argelia en 2002, Vietnam en 2003 y Kuwait en 2011, fueron ejemplo de ello en el caso de Chile.[93] Trece nuevos Estados africanos instalaron una representación diplomática en Brasil a partir de 2003, a la que le permite formar parte de los países mejor provistos del mundo en número de embajadas (29) de este continente.[94] Catar, Palestina, tras su reconocimiento como Estado por Brasil, y la Liga Árabe[95] —mediante una misión—, formaron parte de los nuevos representantes del Sur y de Afganistán, y posteriormente se unieron. Al menos cuatro Estados africanos tuvieron nuevas representaciones en Caracas, además de los cinco países ya históricamente presentes,[96] lo que, sin embargo, estuvo

[90] Nuestros resultados se detuvieron en 2007; otras aperturas en Asia en desarrollo estaban previstas. Una de las dos embajadas en Medio Oriente, en Jordania, estaba en trámite de creación; un consulado esperaba su apertura. Un consulado fue abierto en Shanghái en 2005, así como una oficina de representación en Ramalá. MPPRE, *Libro amarillo 2006*, p. 305; *Libro amarillo 2007*, p. 525.

[91] El número de embajadas en Chile fue establecido por ley, lo que limitó la apertura de nuevas estructuras. Por otra parte, fueron abiertos consulados en China (Shanghái, 2005), Turquía (Esmirna, 2007, y Mersin, 2008). "Ministro inauguró Embajada de Chile en Emiratos Árabes", *Boletín del MINREL*, 18 de octubre de 2009; "Para construir una plataforma mundialista necesitamos una organización de clase mundial", *Boletín del MINREL*, 24 de noviembre de 2010; <http://chileabroad/gov.cl/turquia/relacion-bilateral/comercio-relaciones-bilaterales> (6 de diciembre de 2010).

[92] Chile mantuvo cinco embajadas en África.

[93] "Canciller Moreno firma acuerdos de cooperación entre Chile y Kuwait", *Boletín del MINREL*, 27 de julio de 2010.

[94] Celso Amorim, "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 234.

[95] La Liga Árabe ya tenía una oficina en Brasil. "Liga Árabe formaliza missão no Brasil", *ANBA*, 24 de abril de 2007.

[96] No forma parte de nuestra cuenta la República Árabe Saharaui. Marruecos

por debajo de los esfuerzos venezolanos respecto a este continente. En cuanto a Palestina, abrió una embajada, y Corea del Norte emitió una demanda de autorización para crear una oficina comercial.[97]

La red diplomática se globalizó, pero su universalidad quedó por alcanzarse. Los gobiernos de Lula abrieron numerosas embajadas, sin que éstas estuvieron siempre bien equipadas.[98] Por su parte, las autoridades chilenas decidieron cerrar una oficina comercial en Líbano en 2004, y una decena de países africanos siguieron sin representación diplomática aún en 2005.[99] En conjunto, sin embargo, las redes diplomáticas crecieron significativamente. La multiplicación de acuerdos bilaterales participó asimismo de la profundización de los lazos Sur-Sur.

b) La proliferación de los acuerdos bilaterales

El segundo aspecto de la institucionalización de las relaciones políticas residió en la firma de acuerdos bilaterales, que aportaron un marco jurídico a los proyectos y facilitaron los intercambios por venir. Los gobiernos brasileños y venezolanos se distinguieron en este ámbito, mientras que Chile difundió escasa información sobre la firma de acuerdos. En este estudio contabilizamos todos los tipos de textos, obligatorios o no, como el memorando de entendimiento o la carta de intención.

---

retiró su embajada en 2008. Gambia, Benín, Sudán y Guinea Ecuatorial fueron las nuevas presencias. MPPRE, "Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008", Powerpoint interno, 14 de octubre de 2008, pp. 20-21; "Gobierno Nacional designa nuevo embajador de Venezuela en la República de Guinea Ecuatorial", *Boletín del* MPPRE, 7 de enero de 2011.

[97] "Canciller Nicolás Maduro Moros y su homólogo Riad Al-Malki inauguran Embajada Palestina en Venezuela", *Boletín del* MPPRE, 27 de abril de 2009; MPPRE, *Libro amarillo 2007*, p. 589.

[98] Georges D. Landau, "Reflexões sobre a atual política externa brasileira", *Revista de Economia & Relações Internacionais*, vol. 8, núm. 16, enero de 2010, p. 44.

[99] Esto significa que una acreditación es posible, pero que ningún diplomático se presentó en el país en cuestión para ejercer el cargo desde su embajada de adscripción. Luis Manuel Soto Cruz, "Antecedentes acerca de las relaciones diplomáticas entre Chile y los países del continente africano", Documento de trabajo, primavera de 2005.

El presidente Lula firmó muchos más acuerdos con los Estados del Sur que el conjunto de sus predecesores;[100] entre los más recurrentes se encuentran los países lusófonos y los socios estratégicos. Por ejemplo, 28 textos fueron sellados con Angola de 2003 a 2008, en comparación con nueve anteriores; 30 con China hasta 2009, en comparación con 18 antes de 2003, y 20 con India hasta 2008, en comparación con 14 anteriores a este año. En un solo mandato, Luiz Inácio Lula da Silva concretó 24 acuerdos con China, mientras que Fernando Henrique Cardoso firmó 18 durante sus dos mandatos. Otros documentos fueron creados desde entonces, al término de nuevas visitas.[101] En cambio hubo una disminución de los actos con Corea del Sur, no obstante su estatus de socio estratégico. Conviene por lo tanto observar si esta carencia fue compensada por otras acciones.[102]

Los gobiernos de Hugo Chávez utilizaron en gran medida la firma de acuerdos para simbolizar sus voluntades de acercamiento con los países del Sur. Mientras que de 1950 a 2004 sólo 47 textos fueron rubricados con Estados africanos, no menos de 110 documentos lo fueron entre 2005 y 2008.[103] Según los datos que el viceministro de Asuntos Africanos nos proporcionó en abril de 2009, los acuerdos firmados abarcaron diferentes ámbitos que iban de las asesorías políticas al deporte, pasando por la economía, la educación, o incluso la comunicación. Dos temas se destacaron: la cultura y el sector energético, que fueron objeto de ocho textos cada uno.[104] En total, en este periodo, Venezuela se comprometió con 18 países africanos,[105] pero sobre todo con Argelia (14 acuerdos), Gambia (13), Mali (9) y Libia (7). Entre ellos, dos eran miembros de la OPEP, y todos fueron visitados por el presidente Chávez antes de que sus dirigentes le dieran la reciprocidad.[106] Estos ejemplos confirman la importancia de los encuentros entre altos digna-

[100] Cf. anexo 7, pp. 280-282.

[101] Se recibieron en Brasilia al presidente de China y al primer ministro de India en abril de 2010; posteriormente al dirigente angoleño, en junio de 2010.

[102] Cf. infra, pp. 284 y ss.

[103] MPPRE, "Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008", *op. cit.,* p. 37.

[104] Cf. anexo 7, pp. 283-287.

[105] Además de con la República Árabe Saharaui, la Liga Árabe y la Unión Africana.

[106] El dirigente de Gambia viajó en 2007 y sus otros tres homólogos en septiembre de 2009, en ocasión de la II Cumbre ASA.

tarios para la puesta en marcha de proyectos. Otros textos fueron firmados desde entonces, incluidos aquellos con nuevos socios. Según fuentes oficiales, el Ministerio venezolano debía consolidar acuerdos con 25 países africanos en 2010.[107] Como lo subraya Camille Forite, los lazos con África estuvieron aún lejos de ser totalmente diversificados, puesto que en 2009, más o menos la mitad de los Estados no había todavía firmado ningún documento con Venezuela.[108]

Al igual que las visitas del presidente Hugo Chávez, sus gobiernos buscaron construir asociaciones privilegiadas con algunos Estados del Sur; es el caso de China, país con el que casi fueron concluidos 300 acuerdos desde 1999, en comparación con 21 anteriores. Estos acuerdos condujeron a la planificación de 80 "grandes proyectos".[109] Un esquema similar guió las relaciones con Irán: los dos países produjeron el mismo número de textos, de los que una parte fue dedicada al desarrollo de 70 proyectos de envergadura.[110] En 2010, 48 acuerdos fueron firmados con China y 11 con Irán.[111] Por otra parte, se concretaron 30 acuerdos con Siria, socio reciente con el que la intensificación fue particularmente dinámica hasta 2010.[112]

[107] "Con la firma de acuerdos de cooperación Venezuela profundizó su relación con África", *Boletín del* MPPRE, 23 de enero de 2010. Por ejemplo, dos acuerdos energéticos fueron concluidos con Eritrea y Mauritania en 2010.

[108] Camille Forite, *Chávez y África*, París, IHEAL, 2011, pp. 175-180.

[109] Las diferentes temáticas incluidas en estos textos serán abordadas a lo largo del capítulo. "Pekín y Caracas elevan a niveles estratégicos sus relaciones de cooperación", *Boletín del* MPPRE, 17 de octubre de 2006; "Cerca de 300 convenios han firmado China y Venezuela hasta la fecha", MINCI. *Prensa Presidencial*, 17 de febrero de 2009.

[110] En 2010, 57 proyectos productivos fueron revisados por los socios iraníes-venezolanos. MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 196; "Venezuela e Irán afianzan relaciones económicas basadas en la cooperación y la complementariedad", *Boletín del* MPPRE, 23 de noviembre de 2009; "Presidente Chávez recibe a su par iraní Mahmud Ahmadineyad", *Boletín del* MPPRE, 25 de noviembre de 2009: 270 documentos fueron anunciados en esa ocasión.

Sergio I. Moya Mena, "La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010)", *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 1, julio de 2010, pp. 25-48; Paulo Botta, "Relaciones comerciales entre Irán y América Latina durante la presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009)", *Relaciones Internacionales*, núm. 139, 2010.

[111] MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 311.

[112] "Venezuela: Chávez llega a Damasco para una nueva visita oficial a Siria",

Por último, entre los numerosos compromisos adquiridos, los que apuntan a la creación de mecanismos de seguimiento, ya sea de asesorías políticas o de comisiones mixtas, garantizaron mejor la durabilidad de las relaciones bilaterales intergubernamentales. Estos procedimientos permitieron, al más alto nivel ministerial, estar al tanto del avance de los proyectos e incluso de proponer nuevos. En los últimos años, varias estructuras existentes fueron reactivadas y otras nuevas emergieron.[113] Es difícil conocerlas todas por falta de difusión; sin embargo, la información disponible confirma que ha aumentado su ritmo de creación.

Los contactos bilaterales se institucionalizan cada vez más, principalmente con socios estratégicos. La gestión de las relaciones entre Brasil y China reposó en una multitud de organismos, entre ellos la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Concertación y de Cooperación (COSBAN) puesta en marcha en marzo de 2006; el Diálogo Estratégico de 2007, y el Diálogo Financiero que se instauró al año siguiente.[114] En 2010 fue presentado un Plan de Acción Común, el "PAC chino", para regir el conjunto de proyectos del periodo 2010-2014.[115] Se trató del programa más ambicioso previsto entre Brasil y uno de sus socios.[116] Venezuela y China instrumentaron también en 2001 una Comisión Mixta de Alto Nivel (CMAN), formada por siete subcomisiones,[117] y un plan estratégico energético se puso en marcha

---

Efe, 19 de octubre de 2010; "Venezuela y Siria estrechan lazos de cooperación con la firma de nuevos acuerdos", *Boletín del* MPPRE, 21 de octubre de 2010, se firman seis acuerdos.

113 Cf. anexo 8, pp. 288-293.

114 Danielly Silva Ramos Becard, "Cooperação e comércio entre Brasil e China durante o governo Lula", en Henrique Altemani de Oliveira (coord.), *China e Índia na América Latina*, Curitiba, Juruá, 2010, p. 177.

115 Es uno de los resultados de los trabajos de la COSBAN. "Plano de Ação Conjunta entre Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014", *Boletín del* MRE *núm. 205*, 15 de abril de 2010.

116 Clóvis Rossi en "Essencial mesmo para o Brasil é o C, de China", *Folha de São Paulo*, 16 de abril de 2010.

117 Las diferentes temáticas incluidas en estos textos serán abordadas a lo largo del capítulo. "Pekín y Caracas elevan a niveles estratégicos sus relaciones de cooperación", *Boletín del* MPPRE, 17 de octubre de 2006; "Cerca de 300 convenios han firmado China y Venezuela hasta la fecha", MINCI. *Prensa Presidencial*, 17 de febrero de 2009.

para 2001-2011.[118] En mayo de 2010 ambos gobiernos mencionaron otros horizontes para 2013-2018.[119] Paralelamente fue elaborada una agenda con Irán para el decenio 2010-2020.[120]

c) La reforma de los Ministerios a favor del Sur

Con el fin de asegurar la perennidad de sus iniciativas Sur-Sur, los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Hugo Chávez adecuaron los Ministerios de Relaciones Exteriores a las orientaciones de su política, y la cancillería chilena no estuvo ajena a esta tendencia. Chile inició largas discusiones a propósito de la necesidad de una modernización de su servicio diplomático. El reagrupamiento de África, Asia y Europa dentro de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) fue puesto en tela de juicio.[121]

Varios cambios de Itamaraty se adoptaron durante los mandatos de Lula,[122] uno de ellos como resultado de la ampliación de la presencia brasileña en África. El departamento África y Medio Oriente fue dividido en dos, y dentro del nuevo Departamento exclusivamente africano se creó una tercera División (DAF-I DAF-II, DAF-III).[123] Por consiguiente, la región medio-oriental fue dotada de una división autónoma, además de que se creó el puesto de embajador extraordinario para Medio Oriente en 2004, que se centró en el proceso de

[118] MPPRE, *Libro amarillo 2001*, p. 213.

[119] "China y Venezuela impulsan trabajo a corto, mediano y largo plazo", *MINCI. Prensa Presidencial*, 24 de mayo de 2010.

[120] Una comisión mixta funciona también desde 2002. "Venezuela e Irán firman acuerdos en diversas áreas", *MINCI. Prensa Presidencial*, 4 de abril de 2009.

[121] "Cancillería: en pos de la modernización", *El Mercurio*, 23 de septiembre de 2008; "Cámara de Diputados aprobó proyecto de Modernización de la Cancillería", *Boletín del MINREL*, 18 de agosto de 2009; Claudio Fuentes, "Resistencias a un cambio organizacional: El caso de la Cancillería de Chile", *Revista de Ciencia Política,* vol. 28, núm. 2, 2008, pp. 53-76.

[122] Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Dawisson Belém Lopes y Guilherme Casarões, "Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010)", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 32, núm. 4, 2013.

[123] Claúdio Oliveira Ribeiro, "A política africana do governo Lula (2003-2006)", *Tempo Social*, vol. 21, núm. 2, 2009, pp. 189-190.

paz israelí-palestino.[124] Por último, la evolución del tratamiento dado al Foro de Diálogo IBAS simbolizó una voluntad de sostenibilidad de los lazos establecidos. El mecanismo de coordinación del Foro (CIBAS), provisto con un diplomático en 2003 se transformó en División (DIBAS), adscrita al Departamento de Mecanismos Regionales (DMR). En febrero de 2010 la división quedó conformada por siete funcionarios, lo que expresó la importancia adquirida por el Foro en la diplomacia brasileña, pero también su implantación en el funcionamiento del Ministerio.[125]

En Venezuela, el decreto 3 402 del 23 de diciembre de 2004 remodeló el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE). En adelante, cinco viceministerios lo estructurarán, organizados por zonas geográficas: África, América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia-Medio Oriente-Oceanía y Europa. Esta repartición reflejaría la visión ideológica de Hugo Chávez de los cinco polos.[126] Mientras que hasta 2004 cuatro personas estaban a cargo de los asuntos relacionados con África, Asia, el Medio Oriente y Oceanía, cinco años más tarde sólo el Viceministerio para África tenía 18 funcionarios. Si bien se trató de un aumento importante dentro de la Cancillería venezolana, la cifra puede parecer modesta en comparación con la de otros países, como Brasil. Esto nos recuerda la diversidad de perfiles y de capacidades diplomáticos en la región. La creación del viceministerio marca un momento bisagra en la construcción de la política africana de los gobiernos venezolanos.

La reorganización de los ministerios se reveló efectivamente fundamental en la elaboración de una diplomacia más eficaz. Desde la creación del Viceministerio para África, una Agenda África aparecía regularmente en Venezuela, presentando las principales directivas respecto a este continente.[127] Por ejemplo, preconizó el estableci-

[124] "Brasil terá embaixador extraordinario para o Oriente Médio", *ANBA*, 19 de abril de 2004.

[125] Adriana Mesquita Corrêa Bueno, "Política externa brasileira e coalizões do Sul: O Forum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, São Paulo, Programa San Tiago Dantas, 2010, p. 110.

[126] MPPRE, *Libro amarillo 2005*, p. 95.

[127] La idea había sido propuesta desde 2000. Entrevista con un diplomático venezolano realizada en Caracas el 27 de abril de 2009.

miento de relaciones diplomáticas con todos los socios: se alcanzó el objetivo en 2008 (dos países reconocidos entre 1999 y 2004 en comparación con 20 de 2005 a 2008). Otra directiva mayor recomendó el encuadramiento jurídico de los lazos intergubernamentales: este proceso estaba aún en curso de instrumentación en 2010.[128] Por la prioridad dada a Asia, la cancillería chilena formuló, por su parte, un Plan Asia con la finalidad de mejorar su inserción en la región. Organizó además regularmente un taller de comercio sobre Asia Pacífico; y reunió a los representantes de las 16 principales economías en cuestión.[129] A partir de 2008 el gobierno brasileño dio a su vez un nuevo lugar a Asia en su reflexión política, que se vio reflejada en el aumento de las visitas presidenciales a esta región.[130] Además, se creó un grupo de trabajo que fue nombrado Agenda China, el cual reagrupó a diferentes ministerios y empresarios en torno a 147 sectores económicos.[131] Por último, la ampliación de los contactos con África condujo a la diplomacia brasileña a acoger foros con el objetivo de articular mejor su estrategia: el Foro Brasil-África en junio de 2003, el Coloquio Brasil-África en octubre de 2009, y el Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, la Lucha contra el Hambre y el Desarrollo Rural, en mayo de 2010, son algunos ejemplos.[132]

[128] Cf. infra, pp. 198-199; "Venezuela suscribió Acuerdos de Cooperación con Eritrea y Mauritania en seguimiento de la II Cumbre ASA", *Boletín del MPPRE*, 22 de enero de 2010.

[129] Asia es la única región del Sur extrarregional con una dirección propia en los dos rubros, político y económico, del Ministerio chileno. Mario Artaza Rouxel, "Chile y Asia hoy: una mirada crítica", *Estudios Internacionales*, vol. 39, núm. 156, enero-marzo de 2007, p. 58; "Ministro inaugura Centro de Negocios de principales economías de Asia Pacífico", *Boletín del MINREL*, 5 de mayo de 2010: participan Australia, Japón, Nueva Zelanda y Rusia.

[130] Esta política se desarrolló alrededor de siete ejes: la ASEAN, China, Corea del Sur, India además de Australia, Nueva Zelanda, Japón y las exRepúblicas soviéticas. "Governo prepara ofensiva comercial nos países da Ásia", *O Estado de São Paulo*, 3 de septiembre de 2007.

[131] Alexandre de Freitas Barbosa y Ricardo Camargo Mendes, "A ascenção chinesa e os desafíos da política externa brasileira", *Nueva Sociedad*, número especial en portugués, octubre de 2008, p. 50; Danielly Silva Ramos Becard, *op. cit.,* p. 180.

[132] "Fórum Brasil-África", *Boletín del MRE núm. 169*, mayo de 2003: participaban actores no gubernamentales. "Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento

La densificación de las relaciones diplomáticas está, por ende, doblemente probada. Por una parte, los países estudiados ampliaron el abanico de sus socios a partir de sus respectivos legados históricos; por otra, los gobiernos han trabajado a favor de una mejor institucionalización de su diplomacia, lo que constituye una garantía de durabilidad y de constancia. Durante su última gira por África, el presidente Lula declaró: "Pasé siete años sembrando, ahora veo plantas llenas, los frutos están listos. Debo cosechar".[133] ¿Qué va a buscar específicamente? Si la voluntad gubernamental es crucial en la vinculación material, la diversificación de las áreas involucradas se revela indispensable para todo acercamiento, y esto es particularmente válido para el sector económico.

B. Intercambios económicos: una densificación contrastada

Históricamente la economía ha desempeñado un papel determinante en la evolución de las relaciones Sur-Sur; el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), seguido de la crisis de la deuda, fueron en parte los causantes de que retrocedieran las relaciones entre los países en desarrollo.[134] Las esferas económicas y políticas se mostraron entonces intrínsecamente vinculadas; sin embargo los efectos de una sobre la otra no han sido en lo absoluto automáticos. El aumento de los intercambios comerciales no es resultado exclusivamente de las orientaciones diplomáticas gubernamentales, examinaremos además el desacoplamiento entre estos dos canales de intensificación de las relaciones Sur-Sur.[135] De igual modo, las elecciones en materia de política exterior poseen múltiples motivaciones que van mucho más allá del campo económico.

Final", *Boletín del* MRE *núm. 302*, 13 de mayo de 2010: 45 delegaciones africanas estuvieron presentes, así como Timor Oriental, organizaciones regionales y entidades de la sociedad civil.

133 "Vou colher o que plantei, diz Lula", *O Globo*, 9 de julio de 2010.

134 Cf. capítulo I-B-1, pp. 129-135.

135 Cf. cuadro 2, p. 208.

Los tres casos estudiados reflejan las conexiones entre diplomacia y motivaciones económicas. Por un lado, los actores políticos orientan su estrategia en función de las exigencias de su modo de desarrollo interno y de la evolución del comercio exterior, de lo cual se desprende la importancia creciente de Asia desde los años noventa.[136] Los dirigentes se transformaron entonces en representantes comerciales de su país.[137] Así, los gobiernos chilenos de la Concertación definieron su diplomacia como comercial. Por consiguiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores dio un lugar importante a estos asuntos: quedó dividido en dos ramas principales, una política y la otra económica; esta última más conocida con el nombre de Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Con una participación del total de los intercambios en el PIB de 76.1% para 2008-2010, la economía chilena se mostró muy abierta y dependió en gran medida de la vitalidad del comercio exterior para asegurar su crecimiento.[138] En Chile la política exterior sostuvo explícitamente la estrategia de desarrollo interna. Los flujos económicos pudieron además representar un primer paso para establecer contacto entre países que se conocían poco políticamente.

Por una parte, los intercambios tendieron a aumentar como resultado de las visitas presidenciales. Fue el caso principalmente de Brasil luego de la gira de Luiz Inácio Lula da Silva de diciembre de 2003 por el mundo árabe. El presidente había pedido que se tomaran iniciativas audaces respecto a estos socios desconocidos: "Es fundamental seguir diseñando una nueva geografía económica y comercial que al mismo tiempo que preserva las relaciones vitales con los países desarrollados, crea puntos sólidos entre los países del Sur, que durante largo tiempo permanecieron aislados unos de otros".[139] Aun

[136] Sobre la temática del desarrollo, cf. capítulo IV-C, pp. 448 y ss.

[137] Sergio Danese, *Diplomacia presidencial*, Río de Janeiro, Topbooks, 1999, p. 70: el autor describe a los mandatarios como agentes comerciales: "caixantes-viajantes".

[138] Brasil presenta un perfil diferente; su tasa de apertura en 2008-2010 no alcanzó en efecto sino 23.8. Su diplomacia desempeñó de cualquier modo un papel para sostener el modelo nacional de desarrollo. <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BR>; <http://data.worldbank.org/indicator/BN.CAB.XOKA.CD?page=1> (12 de marzo de 2015).

[139] Discurso pronunciado durante la 59 Asamblea General de Naciones Unidas,

las autoridades venezolanas, muy críticas acerca del sistema económico mundial actual, tampoco abandonaron los objetivos económicos. El analista político y consejero de Hugo Chávez, Raimundo Kabchi, subrayó: "Lo más importante en este tipo de viajes y este tipo de relaciones, más allá de la cuantía que podemos lograr en dólares, es el intercambio que en definitiva sirve a nuestra economía y saca a nuestra economía de la dependencia de un país o de un grupito de países".[140]

La reactivación de las dinámicas Sur-Sur se efectúa en un contexto de fuerte crecimiento económico y de auge del comercio internacional.[141] Toda vinculación material debe por lo tanto estar conformada por un aspecto económico que analizaremos en torno a dos ejes principales: en primer lugar, el comercio y, en segundo, los flujos financieros.

1. El incremento real de un comercio concentrado

El estudio del comercio internacional fue relativamente facilitado por la publicación de datos oficiales.[142] Empero, debemos estar conscientes de algunas limitantes: sólo los flujos directos son analizables, lo que desvía a veces el estado concreto de los intercambios bilaterales. Por ejemplo, en el caso iraní, varios productos sudamericanos transitaron por los Emiratos Árabes Unidos antes de entrar a territorio persa, lo que ocultó su origen.[143] De igual forma, ninguna exportación petrolera de Venezuela a China aparece en la información publicada por Venezuela.[144] Todos estos elementos permiten suponer un mayor nivel real de los intercambios.

Nueva York, 21 de septiembre de 2004. <http://www.mre.gov.br/portugués/política_externa/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2465> (13 de marzo de 2010).

140 "Cooperación Libia-Venezuela constituye nuevo modelo estratégico", *MINCI. Prensa Presidencial*, 22 de octubre de 2010.

141 Sobre el papel de la economía, cf. capítulo IV-C-3-a, pp. 456-458.

142 Escogimos la base de datos de UN Comtrade. Véanse las explicaciones en el anexo 9, pp. 197-198.

143 Bruno Muxagato, "Les relations Brésil/Iran et la question de la nucléaire", *Politique étrangère*, núm. 2, 2010, pp. 401-402.

144 Esta omisión se debe tal vez al hecho de que las autoridades no dan cifras

Las relaciones de América del Sur con sus socios en desarrollo se inscriben en una alza generalizada de los intercambios Sur-Sur. Entre 2000 y 2010, la participación de estos flujos en el comercio mundial pasó de 14 a 23%, mientras que los lazos Norte-Sur apenas crecieron y los Norte-Norte disminuyeron relativamente; los dos últimos sin embargo, continúan siendo más importantes. El perfil del comercio internacional evolucionó muy rápidamente, puesto que en 2010 las economías del Sur englobaron 40% de las exportaciones mundiales.[145] No obstante, por el momento los intercambios entre los países en desarrollo permanecieron muy concentrados; 60% provienen en efecto de las relaciones interasiáticas, y 26% de los flujos entre Asia en desarrollo y las otras regiones del Sur (a las que se agregan las ex-Repúblicas Soviéticas para este cálculo). A pesar de todo, el comercio Sur-Sur ha adquirido un lugar cada vez más importante en la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Si se excluye a México, los flujos con el mundo en desarrollo representaron 53% de las exportaciones latinoamericanas (38% incluyendo a México), de las cuales 20% son de naturaleza interregional y 13% se destinan a Asia en desarrollo.[146]

El incremento de los intercambios Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela se realizó sin embargo de una manera desequilibrada, a favor

---

concernientes al petróleo desde 2006; sin embargo, los datos aparecen para Asia en desarrollo, exceptuando a China. O bien, ¿la razón será que el petróleo sirve para pagar la deuda? Los datos chinos son muy diferentes: en 2008 China (con Hong Kong y Macao) declaró exportar 3 515 695 387 dólares a Venezuela (aproximadamente mil millones menos de lo que declara Venezuela), pero sobre todo China importaría 6 716 903 910 dólares, es decir, veinticuatro veces más. Es por esta razón que todas las cifras venezolanas que incluyen las exportaciones a China estarán en itálicas, para señalar la duda sobre su valor real. Los resultados a escala regional también están afectados. No obstante, si se incluyeran las informaciones chinas esto incrementaría el resultado final; las conclusiones del estudio sobre el aumento de los intercambios siguen siendo válidas, ya que los datos están de hecho subvaluados.

[145] En el informe, son acreditadas tres razones principales para explicar esta situación: el desplazamiento de la producción manufacturera en los Estados del Sur, la liberalización del comercio y el crecimiento económico de algunos países en desarrollo. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*, Informe anual, septiembre de 2011, p. 55.

[146] *Ibid.*, pp. 56-58.

de un pequeño número de socios. A este respecto, los gobiernos brasileños y chilenos han tratado de impulsar los flujos con más países en desarrollo mediante acuerdos progresivos de libre comercio. Abordaremos este punto después de analizar el estrechamiento de los lazos comerciales.

a) El aumento acelerado de los intercambios comerciales

Un primer resultado fue incuestionable: los intercambios de Brasil, Chile y Venezuela aumentaron espectacularmente desde la llegada al poder de gobiernos favorables al acercamiento con los países en desarrollo (cuadro 1).

Además los lazos Sur-Sur presentaron un incremento más rápido que el de la evolución global del comercio externo de estos países (+205.36% para Brasil, +269.54% para Chile y +289.21% para Venezuela).[147]

Sin embargo, esta primera impresión merece cierto matiz. En primer lugar, en el cuadro 2 se observa que la reactivación despega a menudo en los años noventa, lo que la desconecta del activismo diplomático desarrollado sobre todo a partir de los años 2000. En segundo lugar, si se generaliza el alza real de los intercambios —frecuentemente a partir de niveles muy bajos—, el aumento relativo de los flujos en el comercio total de los países evoluciona de manera menos abrupta. Con excepción de Asia en desarrollo (por la situación específica de China), las relaciones han alcanzado tasas relativamente más elevadas en periodos anteriores. Los récords recientes en valores nominales revelan una densificación comercial Sur-Sur, más bien en fase de recuperación si se comparan con los datos relativos históricos.[148] Asimismo, los intercambios no se estabilizaron en los casos de Chile y Venezuela con África; al contrario de una profundización diplomática evidente, los flujos comerciales entre América del Sur y sus socios en desarrollo se reconstituyeron en vez de crearse,

[147] Resultados calculados a partir de datos UN Comtrade.

[148] La importancia de las relaciones económicas Brasil-Medio Oriente se explica por las importaciones petroleras y el alza de los precios luego del primer choque petrolero.

Cuadro 1
Evolución de las relaciones comerciales Sur-Sur hasta 2008
(en porcentajes)

	Brasil (2003-2008)	*Chile (2000-2008)*	*Venezuela (1999-2008)*	*América Latina y el Caribe (1999-2008)*	*América del Sur (1999-2008)*
África	321.13	244.30	69.32	627.44	645.42
Asia en desarrollo s/China	300.41	329.24	692.99	361.40	392.89
China	411.61	770.93	*1 750.77*	1 276.05	1 324.82
Medio Oriente	219.80	291.22	697.97	428.19	439.32

Fuente: Elaboración del autor a partir de un Comtrade.

CUADRO 2
Panorama de los intercambios Sur-Sur (en dólares)

	Pico de alza histórico	*Pico de caída*	*Inicio de reactivación política*	*Estado de las relaciones antes de la crisis*
Brasil	1985	1992	2003	2008 (pico)
África	3 777 671 326	1 476 838 081	6 149 521 057	25 897 535 566
% mundo	9.45	2.53	5.07	7
Brasil	1997	1999	2003	2008 (pico)
Asia en desarrollo s/China	7 408 660 214	5 377 451 581	8 138 194 031	32 585 945 822
% mundo	6.3	5.41	6.71	8.8
Brasil	1997	1999	2003	2008 (pico)
China	2 401 758 976	2 367 722 884	7 632 876 383	39 050 655 944
% mundo	2.04	2.38	6.3	10.55
Brasil	1980	1999	2003	2008 (pico)
Medio Oriente	8 961 334 544	2 457 015 683	4 321 679 393	13 820 851 358
% mundo	19.88	2.47	3.57	3.73
Chile	1990	1998	2000	2008 (pico 2006)
África	538 004 900	207 630 690	592 902 874	2 041 340 016
% mundo	3.51	0.66	1.72	1.6
Chile	1997	1998	2000	2008 (pico 2007)
Asia en desarrollo s/China	3 689 995 854	2 481 233 795	3 021 938 732	12 971 369 115
% mundo	10.72	7.84	8.75	10.16
Chile	1998	1999	2000	2008 (pico)
China	1 347 877 141	1 135 731 360	1 851 269 933	16 123 192 248
% mundo	4.26	3.88	5.36	12.63

Chile	1993	1994	2000	2008 (pico 2007)
Medio Oriente	247 844 606	102 187 125	399 038 185	1 561 103 171
% mundo	1.26	0.46	1.16	1.22
Venezuela	1980	1982	1999	2008 (pico 2001)
África	247 987 451	12 751 838	135 278 095	229 058 741
% mundo	0.83	0.04	0.4	0.18
Venezuela	1985	1986	1999	2008 (pico)
Asia en desarrollo s/China	565 128 955	142 831 924	557 519 299	4 421 088 193
% mundo	2.41	0.88	1.66	3.38
Venezuela	1982	1983	1999	2008 (pico)
China	55 835 104	11 287 000	275 408 944	*5 097 194 763*
% mundo	0.19	0.05	0.82	*3.9*
Venezuela	1992	1994	1999	2008 (pico)
Medio Oriente	51 921 149	20 456 058	23 421 854	186 898 716
% mundo	0.19	0.08	0.07	0.14

FUENTE: Elaborado por el autor a partir de UN Comtrade.

NB: Hong Kong y Macao no fueron incluidos en China, respectivamente, en 1998 y antes de 2000. Recuérdese que los resultados en itálica indican dudas sobre las cifras (cf. anexo 9, pp. 196-197).

excepto con Asia. Si los lazos históricos con África y el Medio Oriente tuvieron niveles relativamente más elevados, su dinamismo en cambio no se inscribió en el largo plazo y los picos de intercambios no se produjeron en el mismo momento (cuadro 2). En cambio, la reactivación actual se presentó de manera modesta, pero más generalizada y sostenible como lo ilustran las reacciones a la reciente crisis internacional.

La reacción histórica frente a la crisis internacional de 2008-2009

Históricamente la caída del comercio Sur-Sur estuvo casi siempre vinculada con una crisis económica, interna o internacional. Por ejemplo, la crisis de la deuda a partir de 1982, la disminución de los precios de los hidrocarburos en 1986, las crisis asiática y financiera en América del Sur a partir de 1997, tuvieron esta clase de consecuencias. Un nuevo fenómeno pareció perfilarse a partir de 2009. En efecto, el estallido de la crisis financiera, posteriormente económica, mundial, no generó el derrumbe de las relaciones Sur-Sur; estos intercambios bajaron en el caso de Brasil y Chile, principalmente los realizados con África en ambos casos y con el Medio Oriente en el caso de Chile. Sin embargo, los flujos con Asia en desarrollo, China y el Medio Oriente (excepto Chile) han seguido aumentando a pesar de la retracción global del comercio exterior, que afectó a las economías en cuestión. Las relaciones tampoco cayeron de manera drástica; desde 2010, los vínculos con Asia en desarrollo, incluida China, y el Medio Oriente, han vuelto incluso a tener los niveles de 2008.[149]

La resistencia de los intercambios Sur-Sur en este difícil contexto no fueron forzosamente un signo de mejoría económica para los tres países. La variación de las balanzas comerciales y sus saldos, a veces negativos, hicieron recordar que la intensificación de las relaciones traía consigo desafíos suplementarios.[150] El estrechamiento de los nexos entre los Estados del Sur no significó entonces necesariamen-

[149] Cf. anexo 10, cuadros 22 y 24, pp. 298 y 300 y capítulo IV-C-3-c, pp. 460-465.

[150] Cf. anexo 11, pp. 301-303; para un análisis de los desafíos, cf. capítulo V-B-2-a, pp. 541-550.

te el mejoramiento generalizado de su situación, aun si podía ser de ayuda, como en el caso de Brasil y Chile. Sus balanzas comerciales con los países en desarrollo permanecieron positivas durante esta crisis, gracias principalmente a la diversificación de su inserción económica internacional.

Los socios comerciales en desarrollo cada vez más numerosos

La tasa de participación del mundo en desarrollo en el comercio exterior de Brasil, Chile y Venezuela confirmó el aumento del número de socios. Pero los perfiles variaban en cada país.[151] En los tres casos, los flujos con Estados Unidos y la Unión Europea (UE) disminuyeron en términos relativos; sólo las exportaciones chilenas y venezolanas a la Unión Europea se mantuvieron.[152] Brasil presentó la diversificación más profunda con el Sur, con una participación cada vez más importante de Asia en desarrollo y de África. En cambio, en el caso de Chile y de Venezuela sólo Asia en desarrollo, y sobre todo China, desempeñaron un papel en la multiplicación de sus intercambios con el mundo; África y Medio Oriente siguieron siendo socios minoritarios. Según toda verosimilitud, el comercio exterior venezolano presentó una fuerte concentración en torno a las exportaciones a Estados Unidos.[153] De esta manera, los gobiernos de Hugo Chávez dispusieron muy poco de este instrumento en la ampliación de la inserción internacional de su país o como elemento de reforzamiento de su voluntad política de acercarse al mundo en desarrollo. Será pertinente apreciar si elaboraron mecanismos compensatorios para apoyar su proyecto diplomático.[154]

El número de socios económicos se diversificó (cuadro 3) hasta casi alcanzar la universalidad, con excepción de Venezuela en África. Sin embargo, varias relaciones siguieron presentando inestabilidad con socios diferentes en función de los años, principalmente los casos

[151] Cf. anexo 12, pp. 304-305.
[152] En general, el comercio en volumen aumentó.
[153] Para una explicación sobre los datos venezolanos, cf. anexo 9, pp. 294-296.
[154] Cf. infra, pp. 263-266 y 286-287.

Cuadro 3
Número de socios en desarrollo de Brasil, Chile y Venezuela

	Brasil			*Chile*			*Venezuela*		
Países socios	*2003*	*2008*	*2010*	*2000*	*2008*	*2010*	*1999*	*2008*	*2010*
África (/53)	51	53	52	43	41	47	19	36	38
Asia en desarrollo c/China (/22)	22	21	21	19	20	20	11	18	20
Medio Oriente (/14)	13	13	13	13	13	13	5	14	14

Fuente: Elaborado por el autor con datos de un Comtrade.
nb: No incluye a Taiwán.

de Chile en África y de Venezuela en Asia en desarrollo.[155] No obstante, cierto Estados empezaron a surgir de manera significativa, como compradores y/o como proveedores.[156] La concentración global de los intercambios mundiales de los tres países estudiados salta a la vista: en 2008 Corea del Sur fue el sexto importador de productos chilenos y Nigeria el sexto exportador hacia Brasil, aunque con porcentajes muy bajos (5.49 y 3.87% respectivamente). La crisis no tuvo efectos notables en la clasificación de los socios del Sur extrarregionales; incluso los exportadores mejoraron a veces su participación. En conjunto, los intercambios Sur-Sur mantuvieron un perfil concentrado, incluso al extremo, tanto en los socios como en los productos.

Un estrechamiento imperfecto: la concentración de los socios

La profundización de las relaciones económicas pasó por un pequeño grupo de socios que concentraron la mayoría de los intercambios. Si existen evoluciones de diversificación, aunque modestas en lo que respecta a Brasil, la concentración es incuestionable para Chile y Venezuela. En todo el periodo y cada una de las veces, sólo dos o tres Estados del Sur concentraron la mayoría de los intercambios.[157] Sudáfrica, Angola, Nigeria y Egipto se destacaron por África; China, Corea del Sur y Taiwán por Asia; Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Turquía por el Medio Oriente. Las exportaciones brasileñas se dirigieron principalmente a Asia en desarrollo, e incluso a países árabes compradores de productos agrícolas. Las importaciones estuvieron dominadas también por Asia en desarrollo para los tres casos, con una participación de los productores de hidrocarburos, particularmente africanos, en lo que se refiere a Brasil y Chile.

[155] En 2008, en cuanto a Brasil y Asia en desarrollo, faltó Bután; en el Medio Oriente, refiriéndonos a Brasil y a Chile, los Territorios Palestinos (eventualmente a causa de un conteo diferente, puesto que Palestina no era aún reconocida como Estado). Ejemplo de fuerte variación respecto a Chile-África: en 2008 surgieron Benín, Zambia, Santo Tomé y Príncipe y Sudán, pero desaparecieron Burundi, las Islas Comoras, Yibuti, Gambia, Guinea Bissau y Mali, que sin embargo tuvieron intercambios con el país sudamericano el año anterior.

[156] Cf. anexo 13, pp. 306-309.

[157] Cf. anexo 14, pp. 310-313.

En general, eran economías emergentes o exportadoras de petróleo quienes ocupaban los primeros lugares. La región asiática confirmó su posición de socio comercial cada vez más importante, muy particularmente China, que se convirtió en el primer comprador y en el segundo importador en Chile a partir de 2008 y de 2009 en Brasil. En Venezuela, a pesar de la concentración de los intercambios, China alcanzó el tercer lugar de sus importaciones en 2008, siguiendo de cerca a Colombia hasta superarla en 2010. India, Corea del Sur y Taiwán también se colocaron entre los socios económicos privilegiados.

La influencia de las orientaciones diplomáticas se observa a veces en el perfil de los intercambios económicos. Por ejemplo, Irán fue el primer proveedor de la región del Medio Oriente para Venezuela en 2008. Sudáfrica, Angola y Nigeria formaron parte de los países más visitados por el presidente Lula y fueron, asimismo, los principales socios comerciales africanos de Brasil. No obstante, la voluntad política no explica todo, ya que, a pesar de la implementación del Foro de Diálogo IBAS, India y Sudáfrica no aumentaron su participación en el comercio exterior brasileño, aunque subieron los intercambios nominales.[158] Sudáfrica pasó de ser el primer cliente africano de Brasil, al segundo, y de ser el tercer proveedor africano al sexto entre 2003 y 2008 (lo que significó, relativamente: de 25.68 a 17.09% y de 6.14 a 4.90%). India retrocedió del tercero al sexto puesto en las exportaciones brasileñas a Asia (de 13.37 a 8.41%); sólo las ventas indias a Brasil estuvieron a la alza en valores (de 12.15 a 18.29%). Por otra parte, si los gobiernos emprendieron en efecto una estrategia de conquista asiática, las diplomacias venezolana y brasileña no reflejaron siempre esta importancia económica en sus acciones, específicamente en el caso de Corea del Sur. Los dos presidentes no escogieron a este país como un destino privilegiado hasta 2010: Lula viajó al país asiático dos veces, una para la Cumbre del G-20 financiero (G-20F), y Hugo Chávez sólo acudió una vez en 1999. Por consiguiente, la diversificación política difirió algunas veces de las evoluciones económicas.

[158] Para los valores nominales, cf. anexo 14, cuadro 36, p. 314.

En todos los casos, la extraordinaria expansión china se distinguió claramente.[159] Los flujos con China representaron casi la mitad, y a veces más aún, de los intercambios Sur-Sur, en particular después de la crisis de 2008. Sin el factor chino, las relaciones comerciales Sur-Sur de Brasil y de Chile disminuirían. Éstas se convirtieron en la principal fuente de crecimiento de las exportaciones de varias economías, es decir, que el gigante asiático desempeñó un papel preponderante en la reactivación.[160] Por lo tanto, la multiplicación de los socios económicos de América del Sur progresó, aunque los intercambios siguieron siendo a menudo marginales. Esta observación fue válida para los otros países del Sur.

En efecto, América Latina y el Caribe en su conjunto no se afianzó en los intercambios de otras regiones en desarrollo.[161] Pese a un tímido mejoramiento en términos relativos y excluyendo las importaciones de África y los lazos con el Medio Oriente, América Latina y el Caribe no representó más de 5% del comercio externo de sus socios del Sur. Asia en desarrollo fue a partir de entonces más importante para la región que a la inversa. Las diferencias en tamaño impidieron, desde cualquier lógica, a algunas economías pequeñas adquirir una mayor representatividad en las economías emergentes. Tal es la situación de Chile respecto a China, pero también de econo-

[159] Sobre la rápidez de la relación y sus dilemas análiticos, véase Ariel C. Armony y Julia C. Strauss, "From Going Out (zou chuqu) to Arriving in (desembarco): Constructing a New Field of Inquiry in China–Latin America Interactions", *The China Quarterly,* vol. 209, 2012.

[160] 2009 fue el año de la peor crisis económica en ocho decenios, pero la economía china creció 8.7%, mientras que el comercio internacional disminuyó 12.2%. China contribuyó en aproximadamente 10% del crecimiento brasileño entre 1999 y 2007. En 2009, mientras que las relaciones de Brasil con el mundo cayeron 24.3%, con China disminuyeron solamente 1%. Las exportaciones a China aumentaron 23.9%, aunque las exportaciones mundiales brasileñas se retrajeran 22.7%. CEPAL, "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica", Documento núm. LC/L3 224, abril de 2010, p. 5; Daniel Saslavsky y Ricardo Rozemberg, "A Study of the Impact of China's Global Expansion on Brazil", Working Paper núm. 8, ESRC, febrero de 2009, p. 5; Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV Libro 1, diciembre de 2010, p. 41.

[161] Cf. anexo 15, pp. 315-318.

mías más grandes, como la de Brasil. Esta observación no debió ser generalizada automáticamente, ya que en 2008 se destacaron algunas excepciones, como la de las importaciones de Egipto (5.43%), las exportaciones de Corea del Sur (7.18%) y los intercambios con Nigeria (7.17% para las exportaciones a la región y 11.27% para las importaciones). La participación de la región latinoamericana y, por ende, de los tres países estudiados, se mantuvo baja. La concentración reveló aparentemente algunos déficit de densificación, sin embargo, paradójicamente pudo contribuir al establecimiento de relaciones económicas estratégicas.

Algunos intercambios a veces estratégicos: la importancia sectorial del comercio Sur-Sur

Los intercambios Sur-Sur se encontraron extremadamente concentrados, más aún en los productos que en los socios.[162] Las exportaciones presentaron un perfil menos variado que las importaciones, principalmente en cuanto a China. Mientras que en once de los doce casos presentados en el cuadro 4 los cinco productos exportados comprendieron más de 50% de las ventas provenientes de nuestros tres países, esta concentración no se encontró más que en siete configuraciones de doce respecto de las importaciones. En opinión de la mayoría de los economistas leídos, el sector manufacturero indujo una mayor diversificación dada la variedad de los productos que éste comprendía;[163] esto permitió entender la menor concentración de las importaciones provenientes de China, constituidas en su mayoría por bienes industriales.

Por el contrario, las principales exportaciones de Brasil, Chile y Venezuela hacia el mundo en desarrollo tuvieron frecuentemente como origen el sector primario o la industria vinculada con las materias primas. Fueron además generalmente productos similares

[162] El detalle de los resultados presentados se encuentra en el anexo 16, pp. 319-327. Algunas clasificaciones fluctúan en función de los precios de los hidrocarburos, pero permanecen en general más allá de 50% de concentración.

[163] Renato Baumann, Raquel Araujo y Jhonatan Ferreira, "O Brasil e os demais BRICS", en Renato Baumann (coord.), *O Brasil e os demais BRICS: Comércio e Política*, Brasilia, CEPAL-Brasil/IPEA, 2010, pp. 26-27.

Cuadro 4
Concentración de los intercambios comerciales en 2008
(porcentaje de los cinco productos principales, en detalle)

	Más de 90%	*50-89%*	*Menos de 50%*
Exportaciones	* Chile-China * Venezuela-África * Venezuela-Asia en desarrollo (s/China) Venezuela-China[a]	* Brasil-África * Brasil-China * Brasil-Medio Oriente * Chile-África * Chile-Asia en desarrollo (s/China) * Chile-Medio Oriente * Venezuela-MedioOriente	* Brasil-Asia en desarrollo (s/China)
Importaciones	* África-Brasil * África-Chile * Medio Oriente-Brasil * Medio Oriente-Chile	* África-Venezuela * Asia en desarrollo (s/China)-Brasil * Asia en desarrollo (s/China)-Chile	* Asia en desarrollo (s/China)-Venezuela * China-Brasil * China-Chile * China Venezuela * Medio Oriente-Venezuela

Fuente: Elaboración del autor con datos de un Comtrade.
[a] Este resultado sería equivalente si se agregara el petróleo, según los datos chinos.

los que enviaban o compraban los tres países, tanto a o de África como a o de China. Así, por lo menos 70% de las importaciones brasileñas y chilenas de África y el Medio Oriente fueron de petróleo bruto. Asimismo, más de 70% de las exportaciones de Chile y Venezuela a Asia, incluyendo a China, estuvieron compuestas por uno o dos productos: minerales y/o petróleo. En el caso de Brasil, la tercera parte de sus exportaciones a China dependió del conjunto soya (granos más aceite); otra tercera parte fue de mineral de hierro y de petróleo. Pero el comercio Sur-Sur de nuestros tres países no dependió sistemáticamente del sector primario; las exportaciones brasileñas a África en 2008 comprendieron de hecho 64% de productos manufactureros.[164]

La composición de los intercambios importó para la estabilidad de los flujos económicos. La fuerte concentración comercial con las otras regiones en desarrollo explicó en parte las consecuencias de la crisis internacional sobre los intercambios Sur-Sur. Cuando los vínculos entre dos economías dependieron de productos vinculados a los recursos naturales, las mayores fluctuaciones de los precios de estos bienes, en relación con los productos manufacturados, provocaron la variabilidad de los intercambios. Sirva como ilustración lo siguiente: las importaciones brasileñas provenientes de África cayeron 46.3% entre 2008 y 2009. El petróleo constituyó el 77% del total en 2008; al año siguiente, los intercambios de este sector disminuyeron 45.87% en valor en comparación con sólo 7.7% en volumen. Un efecto de precio causó la baja de gran parte de estos flujos;[165] sin embargo, esta regla no fue siempre aplicable: la mitad de la caída de las importaciones chilenas de Asia, sin considerar a China, se explicó por la disminución del precio de los productos petroleros, pero una cuarta parte

[164] El Ministerio Brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) clasificó los intercambios de Brasil con África en tres categorías: productos básicos (22.12%), semi-manufacturados (13.16%) y manufacturados (64.13%). <http://www.mdic.gov.br//sitio//interna/interna.php?area=5&menu=2477&refr=576> (12 de marzo de 2015).

[165] Según UN Comtrade, Brasil importó 15 756 421 178 dólares en 2008, en comparación con 8 464 681 575 dólares en 2009. En 2008, las importaciones de petróleo (S1-331) representaron 12 144 960 407 dólares y 14 685 969 479 kg en comparación con 6 574 565 002 dólares y 13 548 753 866 kg en 2009.

se debió también a la baja en el número de motores de automóviles comprados.[166] La volatilidad de los intercambios, que frenó su evolución en el corto plazo, pudo también generar su auge cuando los precios volvieron a subir. Por último, lo importante para la profundización de la densificación residió esencialmente en el mantenimiento de las cantidades intercambiadas. Las repercusiones de la crisis internacional no fueron entonces completamente inexistentes, y tampoco trastocaron los intercambios Sur-Sur, como lo hicieron en momentos turbulentos del pasado.

La concentración de los productos intercambiados, asociada a la débil participación de América Latina y el Caribe en el comercio exterior de las otras regiones en desarrollo, permitiría sacar como conclusión una vinculación material débil. Este balance de la situación globalmente modesto ocultó sin embargo la existencia de flujos específicos cada vez más importantes para cada uno de los socios.[167] En efecto, las relaciones comerciales presentaron concentraciones sectoriales tales que pudieron volverse estratégicas.[168] En 2008, mientras que Brasil y Chile alcanzaron menos de 3% de las importaciones chinas (2.08% para el primero y 0.76% para el segundo), Brasil representó 33.5% de las compras chinas de granos de soya, 27.60% de las de

[166] Según la misma base de datos, las importaciones chilenas de Asia, sin considerar a China en 2008, se elevaron a 5 034 155 041 dólares en comparación con 3 459 725 927 dólares en 2009. Los productos petroleros (S1-332) pasaron de 1 434 864 005 dólares a 654 946 705 dólares, pero el peso intercambiado disminuyó proporcionalmente menos: 1 513 888 476 kg a 1 184 473 881 kg. En cambio la compra de los motores de vehículos automóviles (S1-732) cayó de 1 068 325 421 dólares a 660 404 477 dólares y las cantidades de 106 974 662 kg a 67 204 195 kg.

[167] Cf. anexo 17, pp. 328 y ss.

[168] Varios estudios llegaron a conclusiones similares: Pedro Coelho y José Flávio Sombra Saraiva (coords.), *Fórum Brasil-África*, Brasilia, IBRI/FUNAG, 2004, p. 189; Daniel Saslavsky y Ricardo Rozemberg, *op. cit.,* pp. 11 y 16-17. Otros economistas analizaron la importancia sectorial por los efectos a la alza sobre los precios provocados por la emergencia china: Jonathan R. Barton, "A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile", Working Paper núm. 6, ESRC, febrero de 2009, pp. 14-17; Rhys Jenkins y Enrique Dussel Peters (eds.), *China and Latin America*, Bonn, México, DIE, 2009, pp. 53-59; Kevin P. Gallagher y Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room*, Standford, Standford University Press, 2010, p. 23; Kevin P. Gallagher, "Winning the China Lottery", en *The China Triangle*, Nueva York, Oxford University Press, 2016, pp. 41-63.

aceite de soya, 42.78% de las de carne bovina, y Chile englobó 50.32% de las importaciones chinas de cobre refinado, e incluso 33.02% de las de uvas frescas. Algunos de estos productos eran esenciales para el crecimiento de la economía asiática: la soya constituyó uno de los alimentos base de la población y el cobre se volvió un producto indispensable en el sector de la construcción.[169] De manera recíproca, China se posicionó cada vez más como el proveedor inevitable de algunos bienes manufacturados, como los electrodomésticos, los equipos de oficina, los aparatos de telecomunicaciones, la ropa y los juguetes (más de 40% en general). Un perfil idéntico de relaciones se aplicó para los intercambios con Corea del Sur.

Asimismo, Brasil detentó una preponderancia a veces impresionante en ciertas importaciones del mundo árabe, especialmente en lo referente al azúcar (más de 95% de las compras de Argelia, Egipto, Marruecos y Siria en 2008), pollo (92.10% de las adquisiciones egipcias, 79.18% de las sauditas, 75.51% de los Emiratos Árabes Unidos) y carne bovina (84.63% de las importaciones argelinas). Los socios en desarrollo también fueron muy importantes para Brasil, ya que le proveyeron 78% del petróleo que importó y 72.89% del fosfato natural.[170] El Medio Oriente se convirtió en el principal comprador de pollo brasileño y Nigeria en el primer abastecedor de petróleo de Brasil. El sector agroalimentario simbolizó aquí las interdependencias creadas por los flujos comerciales: si Brasil dominó varias importaciones de bienes de consumo en los países árabes, su agricultura necesitó ciertos productos comprados en parte a los mismos socios, por ejemplo el fosfato utilizado como abono. Existieron entonces intercambios Sur-Sur esenciales para las economías en cuestión.

[169] Además, China dispone de menos de 10% de tierras arables para más de 20% de la población mundial. Es la principal consumidora mundial de soya y sus derivados, así como de cobre y hierro-acero. De hecho, China fue la principal importadora de soya y de mineral de fierro brasileño, pero también de cobre chileno. Fernando Pimentel Puga *et al.*, "O comercio Brasil-China: situaçao atual e potencialidades de crescimento", Textos para discussão núm. 104, BNDES, abril de 2004, pp. 6-7.

[170] Para el fosfato natural: Argelia (13.30%), Egipto (10.99%) y Marruecos (48.60%). NB: Marruecos representó 91.46% de las importaciones venezolanas de este producto. En lo que concierne al petróleo bruto: Argelia (10.03%), Angola (13.12%), Nigeria (39.68%) y Arabia Saudita (15.18 por ciento).

En el caso de Chile, sectores estratégicos emergieron tanto para ámbitos tradicionales de exportación como para nuevos productos. El cobre se mantuvo como el bien más exportado, principalmente a Asia; pero las autoridades chilenas mostraron su ambición al diversificar los intercambios de su país: buscaron colocar ciertos productos clave, particularmente agroalimentarios, en mercados aún poco demandantes pero cuyo crecimiento expresaba en general el acceso de un mayor número de consumidores a estos bienes. Por ejemplo, más de 12% del pescado importado por Nigeria provenía de Chile; las manzanas y las uvas también se posicionaron en el mercado nacional de los Estados meta: un tercio de las uvas y una cuarta parte de las manzanas compradas en el extranjero por China eran de origen chileno, así como casi 90% de las uvas importadas por Corea del Sur, 30% de las manzanas compradas por India o 96% de las adquiridas por Arabia Saudita.[171] Venezuela presentó esta tendencia en menor medida, por la concentración de su comercio exterior a la vez en términos de los socios y de los sectores de actividad. Sin embargo, este país proveyó petróleo a diversos mercados emergentes, como India o Sudáfrica, y se habría convertido en el cuarto socio de China en aprovisionamiento del oro negro.[172]

Una intensificación está en marcha entre socios en desarrollo emergentes y sectores específicos importantes en las relaciones comerciales Sur-Sur. Este movimiento es tanto más durable cuanto que se inserta en las estrategias de desarrollo nacional de estos países del Sur. La falta de complementariedad de las economías en desarrollo es a veces mencionada para explicar la debilidad de ciertos intercambios bilaterales. No obstante, este argumento no podría explicar todos los casos, considerando el cambio de estructuras económicas en el Sur y la creciente complejidad de los perfiles entre economías ex-

[171] DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a cuatro años del* TLC, Informe, 1 de octubre de 2010, p. 26.

[172] El papel de las inversiones parece más pertinente en esta área, cf. infra, pp. 227 y ss. China es importadora de petróleo desde 1993, pero a partir de 2003 se colocó como el segundo comprador mundial de este hidrocarburo. En 2008, 2% de las importaciones sudafricanas de petróleo bruto provenían de Venezuela y 4.73% de las importaciones indias del mismo sector (S1-33101 en la clasificación de UN Comtrade, montos respectivos en dólares: 300 427 234 y 4 093 687 117).

portadoras de bienes agrícolas, industriales y/o de servicios. India, por ejemplo, es una potencia agrícola, pero sigue importando; todavía le compra poco a América del Sur en este campo, al contrario de China o de ciertos países árabes. Es conveniente tener en cuenta los procesos reformistas, a veces recientes; India no empezó a liberalizar su economía sino a partir de 1991, mientras que China inició sus reformas en 1978. Otras barreras más determinantes que existen son, en particular, las de las tarifas aduaneras.[173] En consecuencia, la institucionalización de los intercambios económicos por la vía de acuerdos de liberalización o de facilitación ha representado un medio para garantizar la reactivación en curso y transformar su potencial en realidad.

b) La institucionalización como factor de impulso

La profundización de la vinculación material depende de su durabilidad; la institucionalización de los lazos apunta, en este sentido, a implantarlos más allá de las alternancias políticas. Con esta intención en mente, los gobiernos brasileño y chileno firmaron acuerdos progresivos de libre comercio (TLC).[174] Las relaciones económicas presentaron aún más potencial que realización, incluidas aquellas con China, por el hecho mismo de que las exportaciones se mantuvieron muy concentradas. Los documentos firmados trataron de impulsar los intercambios y fueron concebidos como estrategias para el futuro, con vistas a facilitar la creación y a diversificar flujos ya existentes. Estos acuerdos sellaron entonces el inicio de un proceso de apertura y facilitación de los intercambios, sin marcar el resultado final de las negociaciones: los primeros documentos solían ser de alcance modesto, pero preveían cláusulas de ampliación. En general, en las ne-

[173] Un informe del BID menciona, por ejemplo, las tarifas aduaneras, las barreras no aduaneras y los gastos de transporte para los bienes agrícolas en el caso de India. Mauricio Mesquita Moreira (ed.), *India: Latin America's Big Thing?*, Special Report on Integration and Trade, BID, 2010, p. 64.

[174] Los gobiernos de Hugo Chávez no practicaron tales negociaciones en el marco Sur-Sur extrarregional, lo que no significa que no hayan adoptado ninguna estrategia de impulso e institucionalización, principalmente por medio de fondos conjuntos, cf. infra, pp. 238-241.

gociaciones se analizaban los bienes antes de liberarse otros sectores, principalmente los de servicios e inversiones, o bien de anexarse nuevos productos.[175]

A partir de los gobiernos de Ricardo Lagos en Chile y de Luiz Inácio da Silva en Brasil, las iniciativas se multiplicaron. Todos estos acuerdos expresaron un renovado dinamismo.[176] Chile fue precursor en la materia, puesto que fue el primer país latinoamericano con el que Corea del Sur, China, Turquía y Malasia entablaron negociaciones. Asimismo, los acuerdos del Mercosur con India, la Unión Aduanera de África Austral (SACU por sus siglas en inglés) y Egipto no tuvieron precedente en la región. El TLC Chile-China se presentó como el primero en el mundo que el gigante asiático ratificó a escala bilateral.

La multiplicación de los proyectos de acuerdos de libre comercio —diez para el Mercosur y para Chile— reflejó las orientaciones diplomáticas adoptadas por los gobiernos en funciones. Esta nueva estrategia del Mercosur correspondió a los objetivos de la diplomacia del presidente Lula, en acuerdo con los demás Estados miembros, que buscaron modificar los flujos mundiales en beneficio de los intercambios Sur-Sur. Varios proyectos resultaron del acercamiento con los países árabes a partir de la Primera Cumbre ASPA de mayo de 2005, o se enfilaron en sus pasos. Dos acuerdos suplementarios fueron firmados con India y con la SACU, a la que pertenece Sudáfrica, cuando representaron blancos privilegiados por la política exterior brasileña para conformar, junto al país sudamericano, el Foro de Diálogo IBAS. Incluso consultas trilaterales Mercosur-India-SACU iniciaron en 2007.[177] El perfil de los gobiernos que ratificaron acuerdos con Chile expresó claramente la vocación asiática asumida

[175] El artículo 112 del TLC Chile-China incluye suplementos sobre los servicios y las inversiones. DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a dos años del TLC*, Informe, octubre de 2008, p. 11. El análisis más detallado del contenido de estos acuerdos es propuesto en el capítulo V-B-2-b, pp. 551-556.

[176] Cf. anexo 18, pp. 335-336. Las iniciativas pueden provenir de países extrarregionales, como en el caso de Jordania con el Mercosur. "Jordania firma acordo marco con Mercosul", *ANBA*, 3 de julio de 2008.

[177] "Reunião Ministerial Trilateral Mercosul-India-SACU", *Boletín del MRE núm. 624*, 28 de noviembre de 2009.

por los diplomáticos. Cinco de los seis acuerdos concretados incluyeron socios de esta región. Los representantes chilenos buscaron entonces abrir nuevos mercados para sus productos nacionales; sus esfuerzos se dirigieron hacia la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) y a la península arábiga.[178] Finalmente, el acuerdo P-4, que existió en el marco de la APEC, preveía también una cláusula de adhesión de otras economías miembros: de esta manera, Vietnam y Malasia solicitaron su integración.[179] Existió por tanto una convergencia real entre los objetivos económicos y los políticos en esta política exterior. El Mercosur, por su parte, también lanzó diálogos con ciertos países asiáticos, entre ellos China desde 1997 y últimamente con la ASEAN, Corea del Sur y Singapur. Estos mecanismos eran ciertamente menos apremiantes y menos ambiciosos, pero atestiguaron una orientación estratégica coherente con la creciente importancia de Asia en desarrollo para las economías del Mercosur. En fin, este último participó en la reactivación del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre los Países en Desarrollo (SGPC) durante la XI UNCTAD, llevada a cabo en São Paulo en 2004. Negociaciones concluidas en 2009 y ratificadas un año más tarde concedieron un margen preferencial de 20% en las tarifas aplicadas a 70% de los productos industriales y agrícolas.[180]

[178] Con Tailandia fue finalizado un estudio de factibilidad e iniciaron negociaciones, pero se estancaron en espera de una aprobación parlamentaria de este socio. "Subsecretario Schmidt se reúne con Viceministro de Comercio de Tailandia", *Boletín del MINREL*, 7 de septiembre de 2010; "Avanzan negociaciones de TLC con Vietnam y ampliación de acuerdo con China", *Boletín del MINREL*, 15 de mayo de 2009; "Chile e Indonesia finalizan estudio de factibilidad para TLC", *Boletín de la DIRECON*, 12 de noviembre de 2009; "Destacan a países de ASEAN como nuevo foco para exportaciones chilenas", *Boletín de ProChile*, 27 de julio de 2010; "Director General de DIRECON expone agenda de negociaciones comerciales", *Boletín de la DIRECON*, 20 de agosto de 2010.

[179] Australia, Estados Unidos y Perú también lo hicieron. "Washington se suma al TP", *El Mercurio*, 15 de noviembre de 2009; "Malasia se integró a negociación del Acuerdo Transpacífico", *Boletín de la DIRECON*, 7 de octubre de 2010.

[180] Creado en 1998 a partir de una idea del G-77 que se remonta a 1976, el SGPC pretende promover el comercio y la cooperación económica entre los países en desarrollo. Se trata de un marco general para la concretización de los acuerdos preferenciales que favorecen los intercambios Sur-Sur. En vigor a partir de 1989, las negociaciones sólo han obtenido compromisos muy limitados. Otra ronda tuvo lugar

Fue así como la voluntad de dar vida a los proyectos se manifestó tras la conclusión de acuerdos: tres para el Mercosur y siete para Chile. Estos éxitos permitieron avanzar en el proceso de institucionalización. Después de haber obtenido la apertura de los mercados de sus principales socios económicos, las autoridades chilenas desearon ampliar los primeros acuerdos. En primer lugar, se comprometieron a dar continuidad a las negociaciones. Con China, los capítulos sobre los servicios y las inversiones fueron concluidos en 2012. En el mismo tenor, obtuvieron la continuación de un diálogo que buscaba profundizar el Acuerdo Parcial con India y el TLC con Corea del Sur.[181]

El efecto de arrastre de los acuerdos de libre comercio comenzó además a manifestarse, lo que confirma su papel en el estrechamiento de los lazos materiales extrarregionales. Todos los documentos preveían la creación de mecanismos de consulta que eran factores de regularidad en los contactos.[182] Las exportaciones chilenas a Corea del Sur aumentaron 50% en 2004, y según una encuesta, 50% de las

---

de 1992 a 1998, y el Acuerdo fue revisado en 2001. Participaban 22 países: Argelia, Chile, Corea del Norte, Corea del Sur, Cuba, Egipto, India, Irán, Indonesia, Malasia, México, Marruecos, Nigeria, Paquistán, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam y Zimbabue, además del Mercosur. El Acuerdo de 2010 fue firmado por once socios: Corea del Sur, Cuba, Egipto, India, Indonesia, Malasia, Marruecos y el Mercosur. Las listas de concesiones tarifarias fueron enviadas posteriormente. "Rodada São Paulo do SGPC Genebra, 2 de dezembro de 2009", *Boletín del* MRE *núm. 642*, 2 de diciembre de 2009; "Atos assinados por ocasião da Conferência Ministerial da Rodada São Paulo do SGPC - Foz do Iguaçu, 15 de dezembro de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 725*, 15 de diciembre de 2010.

[181] DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a cuatro años del* TLC, Informe, 1 de octubre de 2010, p. 4: se efectuaron siete rondas en octubre de 2010. "Chile continúa profundizando su relación con Asia", *Boletín de la* DIRECON, 6 de agosto de 2010: una segunda reunión de profundización tuvo lugar en la India. "Canciller Moreno visita Corea del Sur para ampliar el TLC", *La Nación*, 28 de abril de 2010.

[182] "DIRECON desarrolla intensa agenda de negociaciones con países asiáticos", *Boletín de la* DIRECON, 24 de octubre de 2008: una comisión administrativa con Corea del Sur fue creada. DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a dos años del* TLC, Informe, 1 de octubre de 2008, p. 4: en este marco, existieron dos comisiones y tres comités con China.

empresas sudcoreanas atribuyeron esta expansión al TLC.[183] Mientras que en 2006, 108 sociedades exportaron 122 productos a India y 157 vendieron 154 productos dos años más tarde.[184] Casi la totalidad de las exportaciones de Chile hacia China ya no estaba sometida a tarifas aduaneras: en 2009, a los envíos se les aplicó una tasa media de 0.1%, mientras que, sin el TLC, ésta habría sido de 1.3%. Esta ventaja permitió a la economía chilena duplicar el valor de sus exportaciones no tradicionales a China entre 2006 y 2009 y convertirse en el decimonoveno proveedor de esta economía asiática (en comparación con el lugar 25 que ocupaba en 2006), superando con ello a importadores como Francia o Sudáfrica. Gracias al TLC, Chile se volvió el segundo proveedor de celulosa para el mercado chino, el tercero de vino y el primero de uvas y manzanas en 2009. Según fuentes oficiales chilenas, uno de cada dos dólares de ese año provenía de China.[185]

Las relaciones comerciales de Brasil, Chile y Venezuela presentaron perfiles muy diferentes. Desiguales, concentradas, estratégicas, todas fueron a la alza a pesar de los resultados con alcances variados. De este modo, si el número de socios económicos mejoró, no sucedió lo mismo con la desconcentración. Con una profundización en curso, los intercambios no se desarrollaron tampoco necesariamente en beneficio de los países sudamericanos. Sin embargo, la economía no se limitó sólo al comercio; pudo ser objeto de estrategias multilaterales —la OPEP es un buen ejemplo de ello— o aun expresarse mediante otras vías, principalmente financieras. Por lo tanto, la diversificación mostró evoluciones plurales y nuevos desafíos, siempre en una dinámica de densificación.

[183] Sung-Hoon Park y Min Gyo Koo, "Forming a Cross-Regional Partnership: The South Korea-Chile FTA and its Implications", *Pacific Affairs*, vol. 80, núm. 2, verano de 2007, p. 273.

[184] Sin embargo, las relaciones comerciales se vieron muy afectadas por la crisis internacional, dada la caída de los precios y la baja en la demanda de cobre. "Acuerdo comercial entre Chile e India celebra su segundo aniversario", *Boletín de la* DIRECON, 17 de agosto de 2009; DIRECON, *Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile e India a dos años de la entrada en vigencia del AAP*, Informe, agosto de 2009.

[185] DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a cuatro años del TLC*, Informe, 1 de octubre de 2010, pp. 11-26.

2. Flujos financieros aún con potencial

Los flujos financieros son muy difíciles de captar en nuestros casos de estudio. Los movimientos provenientes de África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente son aquí el objeto de nuestra atención; los que tienen su origen en Brasil, Chile y Venezuela serán abordados en el capítulo VI. En primer lugar, la definición de estos flujos no goza de una aceptación universal más allá del hecho de que se trata de movimientos de capitales internacionales.[186] En los flujos financieros incluimos las inversiones extranjeras directas (IED), las colocaciones de capital internacionales y las líneas de crédito realizadas por medio de préstamos clásicos o de la creación de fondos comunes de financiamiento. Nos limitamos a las líneas de crédito emitidas por entidades públicas. Las inversiones extranjeras directas pueden tomar la forma de una creación, de una compra o de la participación en una empresa.[187] Implican una noción de durabilidad que las distingue de las inversiones llamadas de portafolios, consideradas como colocaciones de capital sin influencia decisoria sobre la empresa en cuestión. Por último, las IED, clasificadas por país, requieren de la ubicación de las compañías multinacionales.[188] Existen tres técnicas principales de identificación: la nacionalidad del presidente director

[186] Oficina del Asesor Especial para África, *La coopération de l'Afrique avec les partenaires de développement nouveaux et émergents*, Informe, 2010, pp. 9-10; UNCTAD, *Economic Development in Africa*, Informe anual, 2010, pp. 79-96; UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2006, pp. 104-108; Daniel Saslavsky y Ricardo Rozemberg, "A Study of the Impact of China's Global Expansion on Brazil", Working Paper núm. 8, ESRC, febrero de 2009, p. 31.

[187] Según el Banco de Francia, "las inversiones directas son inversiones internacionales mediante las cuales entidades residentes de una economía adquieren o han adquirido un interés durable en una entidad residente de otra economía diferente de la del inversor. La noción de interés durable implica la existencia de una relación a largo plazo entre el inversor directo y la sociedad sujeto de la inversión y el ejercicio de una influencia notable del primero en la gestión de la segunda. La inversión directa comprende a la vez la operación inicial entre las dos entidades y todas las operaciones financieras posteriores entre ellas y entre las empresas del mismo grupo internacional". <http://www.banque-france.fr/fr/statistiques/economie/economie-balance/investissements-directs.htm> (16 de febrero de 2011).

[188] Se trata sobre todo de una necesidad jurídica.

general (PDG), el origen de los accionistas principales o el sitio de implantación de la sede social. Emplearemos esta última posibilidad, lo que significa que empresas como Arcelor (cuyo dirigente es indio) o Anglo-American (de la cual la mayoría de sus accionistas eran sudafricanos hasta 1999) están excluidas del análisis.

En segundo lugar, las IED generan aportes de fondos financieros que se acompañan muchas veces de transferencias de tecnología. Los acuerdos firmados entre los socios carecen en ocasiones de precisión y se vuelve difícil diferenciar un flujo financiero de un proyecto de cooperación que implica sólo una transferencia de conocimientos, o incluso de un acuerdo comercial. Es particularmente el caso de Venezuela, a lo que los gobiernos bolivarianos buscaron imponer una contribución tecnológica a toda inversión en su territorio, incitando con ello a la creación de empresas con capitales mixtos. De la fábrica de bicicletas Fanabi, por ejemplo, 51% perteneció a una empresa venezolana y 49% a una sociedad iraní.[189] Sucede que las autoridades públicas jugaban con las palabras y evocaban una "cooperación" que no fue sino otro proyecto que incluyó una transferencia de conocimientos cuyo financiamiento dependió totalmente de Venezuela. Así, fue mediante un contrato comercial como el gobierno adquirió un satélite fabricado por China, y sucedió lo mismo en el caso de las fábricas lecheras compradas a Irán.[190] Estos socios fueron también, llegado el caso, requeridos como consejeros, lo que correspondió más a la cooperación técnica.[191] La

[189] "Venezuela destina 2.2 mil millones de bolívares a fábrica de bicicletas con Irán", *El Nacional*, 19 de julio de 2007.

[190] Encontramos dos contratos de adquisición, de instalación y de equipamiento de dos fábricas lecheras por montar en los Estados de Barinas y Portuguesa, firmados el 26 de febrero de 2006. ¿Lograron transformarse en empresas mixtas?, MPPRE, *Libro amarillo 2006*, p. 323; "Comunicado de prensa conjunto", *Boletín del* MPPRE, 9 de enero de 2005.

[191] Por ejemplo, con Irán, un memorando de entendimiento prevé la transferencia de tecnología mediante asistencia técnica y la formación de personal para una fábrica de cemento en 2005. Otro, una cooperación similar para la fabricación de productos farmacéuticos en abril de 2009. En un ámbito diferente, la empresa china Huawei donó el equivalente a un millón de dólares en equipamiento telefónico, en el marco de su contrato de instalación de la telefonía móvil en zona rural. "Población de Maripa cuenta por primera vez con servicio de telefonía", MINCI. *Prensa Presidencial*, 14 de noviembre de 2006.

distinción entre comercio, inversión y cooperación se reveló de hecho, a menudo, tenue o incluso inexistente.

La segunda limitante, muy considerable para el análisis, residió en la falta de información. Muy pocos países publicaron datos completos sobre los flujos financieros, a saber, el número exacto de operaciones, la fecha del inicio de su aplicación y sus montos. Por este hecho, no encontramos cifras detalladas referentes a Venezuela; en cuanto a Chile y Brasil, la repartición de las IED por sector no estaba aún actualizada. Tampoco existían bases de datos de organismos internacionales, totalmente desglosadas, como en el caso del comercio internacional; por consiguiente, los resultados anunciados aparecieron sesgados. Numerosas IED Sur-Sur estuvieron ocultas por el fenómeno de los paraísos fiscales, que recibieron una cantidad nada despreciable de fondos provenientes de países en desarrollo; paralelamente, las inversiones de estos paraísos hacia los otros países del Sur se revelaron importantes.[192] De esta manera, 90% de las IED de China en América Latina, en promedio, se dirigieron a las Islas Vírgenes y Caimán, y en 2010, la mitad de las IED sudcoreanas se encontraban en las Bermudas.[193] No obstante, el desvío a través de los paraísos fiscales borró toda trazabilidad de los flujos y fue imposible determinar su origen. Por ejemplo, la empresa mixta creada entre la minera chilena Codelco y su homóloga china Baosteel estaba declarada en las Bermudas desde 2006, no entró por lo tanto entre las IED chinas en Chile a pesar de que representaba la transferencia financiera bilateral más importante antes de 2009.[194] A pesar de estos

[192] Cf. anexo 19, pp. 337-349.

[193] Para China, CEPAL, en "Investimentos diretos na região ainda são pequenos", *Folha de São Paulo*, 4 de octubre de 2009; Rhys Jenkins, "Latin America Faces the Chinese Dragon: Opportunities, Challenges and Responses", Briefing Paper, ESRC, abril de 2009; Thomas Lum (ed.), *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and Southeast Asia*, CRS Report for Congress, 25 de febrero de 2009, p. 13. Para Corea del Sur, Mikio Kuwayama, José Durán Lima y Marcelo Lafleur, "Latin America and Asia Pacific Trade and Investment Relations at a Time of International Crisis", Comercio Internacional Series núm. 97, CEPAL, junio de 2010, p. 64.

[194] Existió con el nombre de Copper Partners Investment Company Ltd (CuPIC) y apareció en el balance del Ministerio chileno. Jonathan R. Barton, "A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile", Working Paper núm. 6, ESRC, febrero de 2009, p. 9; DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: evaluación a cuatro años del TLC*, Informe, 1 de octubre de 2010, p. 24.

obstáculos, el análisis de los flujos financieros se puede realizar. Debido a las limitantes expuestas, preferimos a veces subrayar tendencias que establecer balances, cuyas conclusiones resultarían demasiado frágiles.

a) Debilidad de los flujos financieros Sur-Sur

Se desprende de nuestra investigación que si bien los flujos financieros Sur-Sur aumentaron, su participación en las economías brasileña, chilena y venezolana siguió siendo mínima hasta 2009. La región latinoamericana salió de un periodo de retroceso en este ámbito: después de haber recibido muchos flujos a finales de los años noventa, éstos cayeron estrepitosamente como resultado de las crisis financieras.[195] Desde el inicio del siglo, la tendencia estuvo de nuevo a la alza y los fondos provenientes del Sur —también en aumento— se inscribieron en este movimiento. Mientras tanto, la mayoría de las inversiones Sur-Sur se efectuaron dentro de Asia, seguidas por los envíos de esta región a África.[196] América Latina y el Caribe no constituyó un actor de primer nivel en este ámbito. Brasil y Chile formaron parte de los países más atractivos de América del Sur: el primero abarcó la mitad de los flujos entrantes en 2008; dos años más tarde, Chile fue el tercer receptor latinoamericano. En cambio, Venezuela tuvo un saldo negativo regular, ciertamente ligado a la estrategia gubernamental de nacionalización.[197]

[195] La región recibió 49.7 miles de millones de dólares de IED en 2002, dos veces menos que entre 1995-1999; luego los flujos alcanzaron 126 mil millones en 2007 y 144 mil millones en 2008, récords históricos.

Sólo América del Sur recibió 59 mil millones de dólares de IED en 2006, después 72 mil millones en 2007. Christian Deblock, "Les investissements dans le monde. La place des Amériques", *La Chronique des Amériques*, núm. 36, noviembre de 2004; UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2007, p. 54; *World Investment Report*, Informe anual, 2008, p. 58; *World Investment Report*, Informe anual 2009, p. 64.

[196] Cf. anexo 19, mapa 7, p. 337. De manera general, los flujos intrarregionales fueron relativamente más importantes que los interregionales. Las IED entre países en desarrollo (incluidas las economías en transición) aumentaron de 2 a 60 mil millones de dólares de 1985 a 2004. UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2006, p. XXIV.

[197] UNCTAD, *op. cit.,* 2009, p. 64; CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*, Informe anual, 2009, pp. 37 y 39; BID/CEPAL, "El arco del Pací-

Hasta 2009 los flujos financieros Sur-Sur no fueron determinantes para las economías de los tres países; su peso se mostró incluso marginal. El número potencial de participantes estuvo limitado al interior del mundo en desarrollo; además, cada vez más países tuvieron capacidades de financiamiento, aunque a pequeña escala.[198] En Chile, Estados Unidos contribuyó con 21.3% del total de los flujos entrantes en 2007 y con 56.2% de los de 2009;[199] en Venezuela, el mismo país representó 20% en 2006 (24% para Panamá, un paraíso fiscal). Holanda ocupó la parte alta del cuadro, con 18.8% en Brasil, seguido por Estados Unidos con 16% en 2009. Los inversores del Sur fueron históricamente poco numerosos en Chile: sólo dos países en desarrollo aparecieron como fuentes de inversión en 2009 y tres en 2007. Los flujos provenientes de Sudáfrica y China fueron regulares, pero representaron sólo los socios 19 y 22 de 2009, con menos de 0.1% del total. La situación brasileña fue similar a la chilena. En 2009, según el Banco Central Brasileño (BCB), las IED provinieron de 108 lugares, de los cuales 28 eran países en desarrollo, más Taiwán; sin embargo, ninguno participó significativamente en los flujos financieros entrantes en Brasil. El primero fue Corea del Sur, que ocupó el lugar 24 en la clasificación, con una participación de 0.4%. Varias economías presentaron una tendencia a la alza estos últimos años que quedaba por confirmar en términos nominales y relativos. Fueron principalmente los casos de Angola, China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, India, Singapur y Taiwán. En Venezuela, en 2006, los cinco principales países de origen de las inversiones acumularon 73% de los flujos entrantes, y ninguno era ni país en desarrollo ni extrarregional. Las autoridades venezolanas observaron, sin embargo, un interés creciente por parte de empresas chinas e iraníes.[200]

---

fico latinoamericano construyendo caminos de complementación e integración con Asia", Documento núm. LC/R2 166, 15 de octubre de 2010, p. 37. <http://www.inversionextranjera.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=102> (3 de marzo de 2010).

198 Los análisis siguientes se fundan en los datos de los anexos 19 y 20, pp. 337-380.

199 Para 2009, se trata de una estimación.

200 Es difícil ser más precisos, ya que ninguno de los datos en circulación se parece.

Incluso las empresas de los países emergentes aportaron poco a las IED con destino a América del Sur. De esta manera, en 2008 y 2009 Singapur invirtió más en Brasil que China.[201] América Latina y el Caribe recibió 4% de las IED provenientes de Corea del Sur y China (excluyendo los paraísos fiscales). En 2009, las inversiones chinas en la región se elevaron a aproximadamente 9 mil millones de dólares, en comparación con 41 mil millones en África y 25 mil millones en Europa. Por último, en 2008 Brasil ocupó un lejano sitio 49 como país receptor de flujos chinos.[202] Las autoridades brasileñas y chilenas decidieron entonces reaccionar ante esta situación; el ministro de Relaciones Exteriores chileno, Alfredo Moreno, declaró al respecto: "Ahora, el desafío es incrementar las inversiones entre ambos socios".[203]

No obstante, las promesas de inversión no han sido globalmente cumplidas, lo que recuerda uno de los escollos de los años 1970 y 1980, cuando los países latinoamericanos intentaron en vano atraer petrodólares árabes.[204] China expresó su interés durante la visita del presidente Hu Jintao a la región en noviembre de 2004, así como diversos socios del Medio Oriente. Estas buenas intenciones no fueron realmente llevadas a cabo antes de la crisis financiera internacional a partir de 2008. En 2003, Líbano fue el país árabe que más invirtió en Brasil, aunque sus capacidades de financiamiento no fueron las más importantes de la región. Catar mostró también su disposición a participar en la explotación de gas de Venezuela en 2005; cuatro años después, las negociaciones continuaban.[205] Además, algunos de los flujos existentes presentaron un perfil muy concentrado.

[201] Las inversiones singapurenses generaron 10 000 empleos en Brasil. Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Axe IV Livre 1, diciembre de 2010, pp. 40-41.

[202] BID/CEPAL, *op. cit.,* p. 39; "Las inversiones de China en Latinoamérica seguirán creciendo", *Efe*, 4 de enero de 2011; "Brasil ainda é 49º ranking de investimentos chineses", *Folha de São Paulo*, 14 de abril de 2010.

[203] "Canciller Moreno se reunió con Primer Ministro de Corea del Sur y rindió homenaje a tripulación fallecida tras naufragio de buque", *Boletín del MINREL*, 28 de abril de 2010.

[204] Cf. capítulo I-A, p. 73.

[205] "Líbano é o país árabe que mais investe no Brasil, mas volumen total ainda é baixo", *ANBA*, 24 de octubre de 2003. He aquí algunos ejemplos de promesas: "Libia prevé invertir $461 millones en Brasil", *El Correspondal*, 21 de agosto de 2008;

b) Concentración de las inversiones directas extranjeras Sur-Sur

De acuerdo a los datos que reunimos, las IED Sur-Sur se centralizaron en el sector primario en América del Sur; estos flujos se dirigieron ante todo a las materias primas agrícolas, minerales, petroleras, y a la industria de extracción de última etapa.[206] En efecto, los recientes descubrimientos de reservas de hidrocarburos en Brasil y en Venezuela avivaron la atención de socios en desarrollo, ya involucrados en este campo, como Angola o Malasia, pero también de los que dependían de las importaciones petroleras, como India y China.[207]

Aprovechando sus riquezas naturales, las autoridades venezolanas utilizaron una política voluntarista de multiplicación de sus socios en las actividades petroleras. Hugo Chávez ratificó la reforma del marco jurídico que rige la explotación del petróleo desde 2001;[208] en abril de 2005 anunció que todos los contratos referentes a la Faja del Orinoco iban a ser cancelados y luego renegociados, con una participación mayoritaria de la empresa nacional PDVSA en todos los proyectos mixtos.[209] Como resultado de esta nueva toma de control y de la

---

"Árabes querem investir em novo terminal marítimo no Brasil, diz importador egipcio de açúcar", *ANBA*, 11 de febrero de 2004; "Quatar interesado en explotar gas en Venezuela", *MINCI. Prensa Presidencial*, 8 de marzo de 2005; "Venezuela y Quatar evalúan alianza gasífera binacional", *Boletín del MPPRE*, 1 de abril de 2009.

Constatamos las visitas de argelinos (Sonatrach) a Chile en 2004 y de libios (Lafico) a Venezuela en 2007. MINREL, *Memorias anuales 2004*; MPPRE *Libro amarillo 2007*, p. 488.

206 Cf. anexo 20, pp. 350 y ss.

207 "Venezuela será cuarta reserva de gas en el mundo", *MINCI. Prensa Presidencial*, 8 de abril de 2010; "Venezuela: ¿las mayores reservas de petróleo del mundo?", *BBC Mundo*, 21 de enero de 2011; "Brasil: Petrobras confirma reserva de 8 000 millones de barriles", *Infolatam*, 22 de octubre de 2010; "La profecía petrolera de Lula", *El País*, 7 de noviembre de 2010; "Petrobras anuncia un nuevo yacimiento de crudo en aguas profundas del Atlántico", *Efe*, 1 de mayo de 2011.

208 La ley de Hidrocarburos de 2001 volvió ilegales todos los contratos donde la participación del sector privado y de las compañías extranjeras era mayoritaria. En 2005 el gobierno recuperó el control de 32 campos petroleros de la Faja del Orinoco, es decir, 17% de la producción diaria.

209 La Faja del Orinoco es considerada una de las mayores reservas de hidrocarburos del mundo, con una superficie de 55 314 km^2, repartida en 27 bloques y cuatro campos: Carabobo, Boyacá, Junín, Ayacucho. Las *royalties* fueron fuertemente

apertura de múltiples campos petroleros, fueron firmados nuevos contratos con inversionistas de orígenes muy variados. El deseo de multipolaridad del presidente venezolano se reflejó en la atribución de 27 bloques del proyecto Orinoco Magna Reserva. En mayo de 2010, sociedades de 19 países participaron en la exploración y explotación, de las cuales cinco provenían de socios en desarrollo —India, Irán, China, Malasia y Vietnam—, a las que eventualmente se agregarían Sudáfrica y Argelia, ya en negociaciones.[210] La voluntad venezolana de diversificación atestiguó la importancia de las materias primas para atraer a los inversionistas del Sur. A pesar de esta fuerte concentración sectorial, algunos flujos se desarrollaron igualmente en otros campos.

Así, las industrias automotriz, electrónica y farmacéutica, la energía renovable y el comercio, recibieron capitales.[211] Los inversores buscaron el acceso al mercado y a la eficacia; y al hacerlo desarrollaron un estrechamiento más consistente en sus relaciones. En Venezuela nacieron proyectos de empresas mixtas, en vínculo con el programa gubernamental de desarrollo: por ejemplo, los de las fábricas de tractores, automóviles, bicicletas, o aun las de cemento puestas en marcha con Irán, además de una *joint venture* de focos firmada con

---

aumentadas (de 1 a 16.67% en 2004, luego nuevamente en 2008). Desde que el precio del barril estándar de petróleo superó los 70 dólares, 50% de los ingresos adicionales se transfirieron al Estado. Según la prensa de oposición, algunas de estas nuevas condiciones habrían sido flexibilizadas en 2010. UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2005, p. 72, *World Investment Report*, Informe anual, 2006, p. 76, *World Investment Report*, Informe anual, 2008, pp. 64-65; "Pdvsa flexibilizó condiciones para socios extranjeros en la faja", *El Nacional*, 15 de julio de 2010.

[210] Cf. anexo 21, mapa 8, p. 381. La empresa catarí, Quatar Petroleum también se comprometió en Venezuela a efectuar la explotación de gas en otra región. En conjunto, detectamos cinco socios regionales: Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador y de Uruguay, además de Bielorrusia, Estados Unidos, España, Francia, Italia, Japón, Portugal y Rusia. "Venezuela ampliará inversión petrolera con Japón, India, España y Estados Unidos", *Boletín del* MPPRE, 12 de mayo de 2010; "Gobierno Bolivariano toma el control de las operaciones de la Faja Petrolífera del Orinoco", MINCI. *Prensa Presidencial*, 30 de abril de 2007; "Faja Petrolífera del Orinoco se está convirtiendo en una faja universal", MINCI. *Prensa Presidencial*, 18 de septiembre de 2006.

[211] Para otro estudio sectorial, véase CEPAL, "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica", Documento núm. LC/L3 224, abril de 2010, p. 23.

Vietnam, u otras de estructuras de montaje de teléfonos celulares, computadoras, electrodomésticos y de fabricación de pañales realizadas con China. En los tres países los actores indios se posicionaron en el sector de servicios, lo que correspondió a las especificidades de su economía, mientras que los sudcoreanos presentaron un perfil más variado (servicios 44%, manufactura 24%, y explotación minera 30 por ciento).[212]

Si los grandes proyectos anunciados tardaron en instrumentarse, otros más modestos, pero más numerosos, se concretaron. Los investigadores de la CEPAL afirman que la falta de conocimiento recíproco, ligada a la penuria de información interregional disponible y a las débiles redes entre las compañías, inhibió las inversiones. El alza de los flujos comerciales podría haber servido entonces como factor de densificación, por el surgimiento de contactos entre los actores económicos.[213] Los países sudamericanos intentaron de esta manera atraer la atención de los inversionistas del Sur. Se pueden situar en esta óptica a la Venezuela de Hugo Chávez, así como los numerosos viajes a Medio Oriente organizados por Itamaraty.[214] Estos esfuerzos parecieron dar frutos, al observar la evolución de las IED Sur-Sur entrantes, principalmente tras la crisis económica y financiera internacional.

c) Esperanza reavivada en la estela de la crisis

Las declaraciones de interés y las visitas se aceleraron a partir de 2007. Los representantes de Corea del Sur y de Singapur confirma-

[212] Mikio Kuwayama, José Durán Lima y Marcelo Lafleur, "Latin America and Asia Pacific Trade and Investment Relations at a Time of International Financial Crisis", Commercio internacional Series núm. 97, CEPAL, junio de 2010, p. 64.

[213] *Ibid.*, p. 67. El desconocimiento es también mencionado en diversos testimonios: "Brasil ainda é 49º no ranking de investimentos chineses", *Folha de São Paulo*, 14 de abril de 2010; "Superávit com China esconde problemas", *Folha de São Paulo*, 18 de mayo de 2009.

[214] "Itamaraty visitará bancos árabes para trazer investimentos ao Brasil", *ANBA*, 13 de mayo de 2005; "O que o Brasil deve fazer para atraer investimentos árabes, na opinião de economistas", *ANBA*, 1 de octubre de 2003; "Lula tenta atraer investimentos da Arábia Saudita", *O Globo*, 17 de mayo de 2009; "Brasil vai mostrar projectos de investimentos aos árabes", *ANBA*, 28 de octubre de 2010.

ron su atención respecto a América del Sur; pero, sobre todo, las autoridades de Arabia Saudita, Kuwait, Libia, los Emiratos Árabes Unidos, Argelia, Catar, Corea del Sur e India manifestaron un nuevo interés por la región.[215] En 2009 se lanzaron dos iniciativas: un Foro anual de inversionistas de América Latina-China —reunió 800 participantes en 2010— y el *Gulf Latin America Leaders Council*, que pretendía atraer los fondos soberanos de los países del Golfo arábigo a América Latina.[216] Los intereses estimulados comenzaron a traducirse en actos.

El año 2010 reveló en efecto un cambio potencial en el campo de los flujos financieros. Si la crisis provocó una caída de las inversiones entre países en desarrollo en 2009, una fuerte reanudación tuvo lugar a partir del año siguiente. Por lo demás, en 2010 las IED Sur-Sur abarcaron por vez primera 47% de los flujos globales (en comparación con 27% en 2007).[217] Esta progresión se explicaba en parte por la

[215] "Agronegócio do Brasil atrai sauditas", *ANBA*, 2 de noviembre de 2009; "Kuwait busca oportunidade de investimento na Bahia", *ANBA*, 30 de octubre de 2008; "Libia quer investir US$ 500 milhões na América do Sul", *ANBA*, 17 de febrero de 2009; "Empresários de Abu Dhabi buscam negocios no Brasil", *ANBA*, 21 de octubre de 2009; "Empresarios argelinos visitarán Venezuela para evaluar necesidades del mercado", *Boletín del MPPRE*, 14 de abril de 2010; "Infraestructura brasileira atrai kuwaitianos", *ANBA*, 29 de abril de 2010; "Libia mantém interesse no Brasil", *ANBA*, 22 de junio de 2010; "Oriente Médio tem interesse em títulos do BNDES", *ANBA*, 14 de mayo de 2010; "Qatar Holding vé Brasil com interesse", *ANBA*, 25 de mayo de 2010; "Jumeirah promove forte expansão internacional", *ANBA*, 6 de septiembre de 2010; "Canciller se reunió con sus pares de Pakistán, Emiratos Árabes Unidos y el Secretario para el Hemisferio Sur de Estados Unidos", *Boletín del MINREL*, 27 de septiembre de 2010; "Dubái elige representante de sus inversiones para Chile", *El Mercurio*, 14 de octubre de 2010; "Subsecretario Schmidt sostiene reunión de trabajo con su par de Singapur", *Boletín del MINREL*, 5 de octubre de 2010; "India privilegiará la exploración para entrar a la minería chilena", *El Mercurio*, 3 de febrero de 2010; "Cingapura quer crescer no Brasil", *O Globo*, 27 de agosto de 2010; "Exportação brasileira de aluminio deve recuar Coreanos visitam estaleiros em busca de negocios", *Folha de São Paulo*, 26 de julio de 2010.

[216] <http://www.gllc.org/english/?page_id=2> (12 de marzo de 2015); Alejandra Galindo, "Gulf-Latin America Relations: An Overview", en Alejandra Galindo (ed.), *The Gulf and Latin America*, Cambridge, Gulf Research Center, 2013, pp. 17.

[217] La caída de las IED entrantes en 2009 fue de 42% en América Latina y el Caribe. UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2009, pp. 40-41; UNCTAD,

aún difícil situación de los países desarrollados. Mientras que las IED en los Estados del Sur aumentaron 10%, en los del Norte disminuyeron 7%. Es pertinente precisar además que la inversión mundial siguió siendo inferior a su nivel anterior a la crisis. Dentro del mundo en desarrollo, los países de América Latina y el Caribe mejoraron su participación como receptores de IED, al pasar de 5% en 2007 a 10% en 2010. Los movimientos Sur-Sur se mantuvieron, sin embargo, en un nivel minoritario, con 22% del conjunto, a pesar de su carácter más dinámico que los flujos tradicionales.[218]

Acuerdos más importantes fueron anunciados y nuevos socios aparecieron. La visita del dirigente chino Hu Jintao a Brasil en 2010 fue la ocasión para la firma de contratos en los ámbitos de producción petrolera, siderurgia y electricidad. La compañía china Sinopec invirtió principalmente 7.1 mil millones de dólares para adquirir 40% de Repsol Brasil. China aumentó también su presencia en Chile y en Venezuela.[219] Según la CEPAL, en 2010 las empresas de origen chino alcanzaron 9% de las IED entrantes en América Latina y el Caribe, lo que representó aproximadamente 15 mil millones de dólares; con ello China se colocó en el tercer puesto de los inversionistas extranjeros, atrás de Estados Unidos y de los Países Bajos. Concretamente, mientras que las inversiones chinas llegaron a 255 millones de dólares entre 1990 y 2009 en Brasil, culminaron en alrededor de 9.5 mil millones, considerando sólo el año 2010. Más de 90% de estos flujos se dirigieron a los sectores de hidrocarburos y de minas, lo que confirmó los campos favorecidos por los chinos durante los años precedentes.[220]

World Investment Report, Informe anual, 2010, p. XVII; "Brasil registró en 2010 récords de inversión extranjera y de déficit externo", *Efe*, 25 de enero de 2011.

[218] CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*, Informe anual, septiembre de 2011, p. 60; UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2011, p. XII.

[219] "China fortalece negocios con minería chilena", *La Nación*, 14 de abril de 2009. "Alianza Repsol-Sinopec en Brasil: la unión de un gigante energético en América Latina", *Infolatam*, 28 de octubre de 2010; "Sinopec compra 40% da Repsol Brasil por $US 7,1 bi", *O Globo*, 1ro de octubre de 2010.

[220] CEPAL, "La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una fase en el vínculo económico y comercial", Documento núm. LC/L3 340, junio de 2011, p. 25.

Además, otros socios hasta entonces tímidos se mostraron más audaces a partir de 2009, especialmente los fondos soberanos árabes y asiáticos como la Qatar Investment Authority (QIA), la Abu Dhabi Investment Authority (ADIA) y la Temasek de Singapur.[221] Estos movimientos se hicieron sobre todo en beneficio de Brasil, pero también se reportaron proyectos en estudio en Chile y en Venezuela. La mitad de las inversiones indias en Brasil entre 2002 y 2009 también se realizaron durante esos dos años.[222] Sin embargo, las cifras de 2010 no permitieron concluir sobre la durabilidad de estos flujos. Todas las IED entrantes de estos últimos años se han revelado, en efecto, muy inestables; por ejemplo, Brasil recibió 45 mil millones de dólares en 2008, cayó a 26 mil millones el año siguiente, y en 2010 remontó a 48 mil millones.[223]

Al margen de las IED, flujos financieros de naturaleza diferente se multiplicaron, principalmente los préstamos y los fondos conjuntos. China se colocó como socio principal, por su impresionante capacidad de financiamiento.[224] En 2009, el Banco de China abrió una sucursal en Brasil, y este mismo año se integró al Banco Interamericano de Desarrollo, con una aportación prometida de 350 millones de dólares. En 2011, los lazos con este organismo se estrecharon, puesto que el mismo firmó una carta de intención con el China Eximbank, banco de *import-export* perteneciente al gobierno, con el fin de

[221] Para un análisis del interés árabe en la región, véase: Fehmy Saddy, "Arab-Latin American Banking and Finance", en Fehmy Saddy (ed.), *The Arab World and Latin America*, Nueva York, I.B. Tauris, 2016, pp. 192-198.

[222] "Qatar quer investir no Brasil", *ANBA*, 20 de enero de 2010; "Abu Dhabi investe no Brasil", *ANBA*, 4 de mayo de 2010; Javier Santiso, "Los fondos soberanos miran hacia los emergentes", *Infolatam*, 6 de junio de 2010; "Dubái elige representante de sus inversiones para Chile", *El Mercurio*, 14 de octubre de 2010; "Venezuela y Emiratos Árabes Unidos inician jornadas de trabajo en áreas de interés binacional", *Boletín del MPPRE*, 11 de diciembre de 2010; Mauricio Moreira Mesquita (ed.), *India: Latin America's Big Thing?*, Special Report on Integration and Trade, BID, 2010, p. 75.

[223] UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2011, p. 22.

[224] En 2009, los préstamos del BID alcanzan 15.5 mil millones de dólares mientras que en diez años la BDC otorgó 234.4 mil millones. "Cúpula emergente", *O Globo*, 15 de abril de 2010. Para un balance de los créditos chinos en América Latina véase <http://www.thedialogue.org/agenda/programs/china/> (15 de octubre de 2015).

crear un mecanismo de inversión en las infraestructuras en América Latina y el Caribe.[225]

La Venezuela de Hugo Chávez fue la que más pidió prestado a su homólogo chino: hasta 2005 había firmado varios acuerdos de este tipo en los que comprometía valores poco consecuentes. En cambio, desde 2009 las autoridades públicas chinas invirtieron 33 mil millones de dólares en Venezuela por la vía del crédito.[226] El préstamo chino de 20 mil millones representó el equivalente a un tercio de la deuda pública venezolana, o a 26.8% del patrimonio de PDVSA en 2009. El Fondo Estratégico Sino-Venezolano —la otra gran estructura de financiamiento bilateral lanzada en 2007 y ampliada dos años después para alcanzar 12 mil millones— fue utilizada para más de cien proyectos en Venezuela, según fuentes oficiales. Su nombre reflejaba su importancia: "Financiamiento de gran volumen a largo plazo". El presidente Chávez lanzó, además, fondos conjuntos de menor amplitud con Irán, y proyectó estructuras similares con Siria, Vietnam y Libia.[227]

Estos acuerdos financieros asociaron más a las partes en el tiempo y por ende favorecieron la densificación. Los préstamos parecieron además negociarse a mejores tasas que las del mercado e incluir menos condiciones que los firmados con organismos internacionales. El gran préstamo de China a Venezuela habría sido acordado a una tasa de 12%, mientras que los créditos que los gobiernos venezolanos podían obtener por los bonos del Tesoro o en el mercado se

[225] "El BID y China Eximbank planean fondo de inversiones en América Latina y el Caribe", *Infolatam*, 29 de marzo de 2011.

[226] También proveen fondos en otros países, de los cuales al menos 10.9 mil millones en Brasil.

[227] Cf. anexo 22, pp. 382-384. El préstamo chino de veinte mil millones de dólares se entrega en partes, cuatro mil millones el primer año. "China se afianza en Venezuela a través de hipoteca barata", *El Nacional*, 4 de octubre de 2010; "Pékin resserre ses liens avec les économies latinoaméricaines", *Le Monde*, 11 de noviembre de 2008. En cuanto al fondo estratégico y el detalle de los proyectos, véase "China y Venezuela confirman fondo conjunto de financiamiento", *Boletín del MPPRE*, 10 de mayo de 2008; "Visita de Chávez a China culmina con un gran éxito", *MINCI. Prensa Presidencial*, 25 de septiembre de 2008; "Venezuela y China cada vez más cerca", *Boletín del MPPRE*, 29 de septiembre de 2010.

elevaron a 15 y 20% respectivamente.[228] No obstante, estos créditos vincularon a los países beneficiarios, que deberán respetar las cláusulas contractuales. Los representantes chinos impusieron efectivamente una parte del pago en petróleo. El contrato de Petrobras con el Banco de Desarrollo Chino (BDC) estipuló que la compañía brasileña debería proveer 150 000 barriles de petróleo por día a la sociedad pública Sinopec en 2009, y 200 000 entre 2010 y 2019. En el caso de Venezuela, el Banco de Desarrollo Económico y Social (Bandes) también pagó su crédito al BDC por medio de la venta de petróleo de PDVSA a Chinaoil (Sinochem y China National Petroleum Corporation —CNPC) y a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), lo que debería aumentar las exportaciones petroleras a China a más de 380 000 barriles diarios, de los que la mitad serviría para amortizar el capital pedido a préstamo.[229] En ambos casos, se trató de una venta pospuesta, implicando que ingresos fuesen bloqueados en el futuro. Las autoridades chinas también negociaron una reducción del precio del barril, que habría bajado a 15 dólares, y los gastos de transporte quedarían a cargo de Venezuela. En cambio, la venta se hará al precio del mercado en el marco de los acuerdos firmados por Petrobras. Resulta claro que los dos países no fueron tratados de la misma manera por China; los dirigentes venezolanos gozaron de un margen de maniobra más reducido que sus homólogos brasileños en las ne-

[228] "China se afianza en Venezuela a través de hipoteca barata", *El Nacional*, 4 de octubre de 2010; "Latest Venezuela-China Deals: Orinoco Agriculture, Civil Aviation, Steel, and $5 Billion Credit Line", *Venezuelanalysis.com*, 3 de agosto de 2010; "Fondo Chino se paga con 80 000 barriles", *El Nacional*, 12 de mayo de 2010.

[229] Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Axe IV, Libro 1, diciembre de 2010, p. 41. "Ampliado Fondo China-Venezuela a 12 mil millones de dólares", MINCI. *Prensa Presidencial*, 18 de febrero de 2009; "Se firmaron 11 acuerdos que beneficiarán a los pueblos de China y Venezuela", MINCI. *Prensa Presidencial*, 6 de noviembre de 2007; "China usa crédito como moeda de troca para vender mais à AL", *Folha de São Paulo*, 16 de mayo de 2010; "El fondo chino es otro asalto a la nación", *El Nacional*, 8 de abril de 2009; "China se afianza en Venezuela a través de hipoteca barata", *El Nacional*, 4 de octubre de 2010; Evan R. Ellis, *China in Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 2009, p. 110; Márcio Holland y Fernando Barbi, "China na América Latina: uma análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros", en Renato Baumann (coord.), *O Brasil e os demais BRICs*, Brasilia, CEPAL-Brasil/IPEA, 2010, pp. 124-125.

gociaciones. Las relaciones Sur-Sur no adoptaron entonces perfiles idénticos en función de los actores en cuestión.[230]

Además, varios proyectos instrumentados con el fondo serían efectuados por empresas chinas en Venezuela y las decisiones tomadas en forma proporcional; es decir, dos terceras partes de los votos, serían atribuidas a China y la mitad de los fondos sería entregada en yuanes. De esta forma China parecía estar en posibilidad de imponer sus condiciones a sus socios. El monto de los préstamos aumentó y la cadencia de su otorgamiento pudiera generar cierta dependencia. Esta situación destacó los desafíos que originaron las relaciones Sur-Sur.[231] Si los préstamos beneficiaron a los países que los recibieron en el corto plazo; los riesgos potenciales que encerraron impidieron idealizar la relación entre los países en desarrollo. La vinculación material Sur-Sur no produjo sistemáticamente resultados positivos para los gobiernos que la preconizaron, aunque les parezca globalmente buena. Los flujos financieros no encarnaron la punta de lanza de la actual dinámica Sur-Sur. Sin embargo, las evoluciones recientes en este campo denotaban una profundización que aún no estaba confirmada.

La reactivación económica en su conjunto no presentó un perfil homogéneo. Esta situación fragmentada hizo imposible la apreciación del mundo en desarrollo como un bloque unificado. Podemos extraer, sin embargo, dos constantes igualmente válidas para Brasil, Chile y Venezuela: el movimiento de recuperación comercial y el aspecto incipiente de los flujos financieros atestiguaron la internacionalización de sus economías mediante el Sur. Hubo, por consiguiente, coincidencia entre los proyectos gubernamentales y el auge de los intercambios con los países en desarrollo, que no dependían sólo de las voluntades políticas sino también del interés de otros actores, de la evolución de los mercados mundiales, del contexto global e incluso del perfil de la economía nacional. En este sentido, los lazos económicos se transformaron en factores importantes de durabilidad de las relaciones Sur-Sur. Favorecieron además el contacto del mundo en desarrollo, lo que tuvo repercusiones en la creación y elaboración de otras políticas.

[230] Cf. capítulo V-A-2-b, p. 515.
[231] Cf. tercera parte, capítulo V.

C. La diplomacia solidaria en boga

Las actividades de cooperación no han sido privilegio de los países ricos en el pasado; los gobiernos brasileños las instrumentaron desde los años setenta y sus homólogos venezolanos participaron en las operaciones del fondo OPEP. La originalidad de los "nuevos oferentes" no reside tanto en su aparición reciente, contrariamente a lo que esta denominación podría hacer creer; sino que se explica por la intensificación de su número. La diplomacia solidaria se convirtió en un componente obligado de las políticas exteriores, como una continuación lógica a la diversificación de los socios del Sur. El estatus de países en desarrollo ya no representó una barrera sino, por el contrario, una justificación; se volvió un instrumento asumido al servicio de la acción internacional.[232] El desarrollo se integró a un objetivo colectivo para cuya consecución todos fueron invitados a participar en su concretización universal. La cooperación Sur-Sur sería específica en relación a las tradicionales lógicas de ayuda Norte-Sur, puesto que une países con desafíos similares cuyas experiencias comunes permitirían una mayor eficacia de los proyectos.[233] Cada uno de ellos aporta su *savoir faire* para apoyar a sus socios a salir de la pobreza, lo que favorece al mismo tiempo el acercamiento entre los países en cuestión. Por eso, ninguna diplomacia Sur-Sur estuvo fuera del campo del desempeño de una política de cooperación. "Instrumento vital de la acción exterior de Brasil",[234] ilustración de una diplomacia humanista para Venezuela, incluso Chile, que se mostró sin embargo más modesto en sus actividades internacionales; defendió su inclu-

[232] Celso Amorim, "A cooperação como instrumento da política externa brasileira", en "Cooperação bilateral com América Latina e Caribe", *Via ABC*, junio de 2006, p. 16. Cristina Yumie Aoki Inoue y Alcides Costa Vaz, "Brazil as 'Southern Donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 4, 2012; Rubens de Siqueira Duarte, "Brazilian Cooperation is not a Free Lunch: An Analysis of the Interests Contained in the International Development Cooperation Strategy", *Geopolítica(s)*, vol. 4, núm. 1, 2013.

[233] Nuestro objetivo aquí no es reflexionar sobre las ambigüedades de los discursos sobre la cooperación Sur-Sur sino concentrarnos en su intensificación. Para este análisis, cf. capítulo V-A-2-b, pp. 509-521.

[234] ABC, *La coopération technique du Brésil en Afrique*, Informe, 2009, p. 5.

sión: "La cooperación internacional también se ha instalado como un elemento primordial de nuestra política exterior […]. Estoy seguro que este tema también será materia de vuestro ejercicio profesional, independiente del lugar donde se encuentren".[235] Así, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) están adscritas a sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores.[236]

La presentación de la profundización de la cooperación Sur-Sur no es entonces un asunto sencillo, por dos razones principales: la definición de las actividades incluidas en la diplomacia solidaria, y el problema del acceso a datos completos. En primer lugar, delimitemos el campo de la diplomacia solidaria. Los nuevos oferentes aceptan a regañadientes la definición elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).[237] Los representantes de los tres países estudiados no describen sus acciones como correspondientes a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD); utilizan más fácilmente el término "cooperación". En una lógica similar, se autonombran "socios para el desarrollo" y no "donantes", buscando con ello distinguirse de los actores tradicionales.[238] Según Bruno Ayllón, la AOD se asemeja a la descripción del CAD; la noción de cooperación, por su parte, es

[235] Alverto Van Klaveren, subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante un discurso a jóvenes diplomáticos, "Los desafíos de la diplomacia moderna", *Diplomacia*, núm. 116, julio-septiembre de 2008, pp. 35-36.

[236] La AGCI fue creada en 1990 (ley núm. 18.989) vinculada con el Ministerio de Planificación y Cooperación; es transferida al MINREL en 2005 (ley 19.999). La ABC resultó de la fusión de dos servicios en 1987 mediante el Decreto 94 973. Cristina Lazo, "Chile y la cooperación internacional: 20 años de experiencia (1990-2010)", en Mario Artaza y César Ross (coords.), *La política exterior de Chile, 1990-2009*, Santiago de Chile, USACH/RIL, 2012, pp. 374-376; <http://www.agci.cl/que-es-agci/programa-de-mejoramiento-de-la-gestion/oirs/carta-compromisos/>; <http://www.abc.gov.br/abc/histórico.asp> (12 de diciembre de 2010).

[237] La definición de la ayuda o asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de la OCDE comprende subsidios y préstamos que incluyen al menos 25% de subvenciones, así como desembolsos públicos. Para una definición completa, véase <https://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf> (15 de marzo de 2015).

[238] Sin embargo, nosotros empleamos este término porque remite a una función más que a un posicionamiento.

mucho más genérica,[239] cada quien puede entonces determinarla por las actividades que escoja. Por ejemplo, las autoridades brasileñas excluían de su definición de cooperación los apoyos en contextos de catástrofes humanitarias, las reducciones de la deuda y los créditos otorgados a socios en desarrollo; por el contrario, China incluía estos últimos. Los gobiernos de Lula agregaron, en cambio, los gastos de su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y en sus contribuciones a los organismos multilaterales del Sur, principalmente a la CPLP.[240] Esta falta de armonización impide cualquier comparación entre los países y nos obliga a adoptar una definición clara del concepto de cooperación.

La cooperación Sur-Sur complementa la tradicional ayuda Norte-Sur, sin que un régimen internacional de la cooperación internacional para el desarrollo claramente definido permita distinguir ambas a partir de definiciones reconocidas por los actores.[241] Por lo tanto, también resulta difícil evaluar sus acciones dado que éstos no se comprometen de manera vinculante; en este sentido, los avances de la cooperación Norte-Sur dentro del CAD son más importantes. No obstante, los múltiples estudios desarrollados sobre la cooperación Sur-Sur permiten delimitar sus principios fundamentales.[242] De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), instancia de la ONU históricamente encargada de estas relaciones, la cooperación Sur-Sur significa que países en desarrollo buscan ayudarse entre sí mediante la compartición de conocimientos y de *savoir faire* técnicos o económicos.[243]

[239] Bruno Ayllón, "O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas", *Revista de Economía & Relações Internacionais*, vol. 5, núm. 8, enero de 2006, p. 7.

[240] ABC/IPEA, *op. cit.,* pp. 17 y 47.

[241] Juan Pablo Prado Lallande, *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos y tendencias*, Madrid, Catarata, 2015, p. 220. Para un análisis crítico de estos fundamentos, véase el capítulo III, pp. 317 y ss.

[242] Juan Pablo Prado Lallande, "La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana", en Maria Regina Soares de Lima, Carlos R. S. Milani y Enara Echart Muñoz (eds.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO/FAPERJ, 2016, p. 49.

[243] <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/faq.html> (12 de marzo de 2015).

Desde sus inicios en los años 1950[244] y de manera explícita por medio del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978, queda claro que la cooperación Sur-Sur es un proyecto político que ambiciona el empoderamiento del mundo en desarrollo. Entre sus características principales destacan la horizontalidad, la igualdad, la reciprocidad, la solidaridad, el beneficio mutuo o aprendizaje bidireccional, el consenso (la demanda guía los proyectos), la no-injerencia, la ausencia de condicionalidades, la mayor flexibilidad de ejecución, la apropiación, la promoción de la autosuficiencia, la empatía y el mejor entendimiento al compartir experiencias y necesidades similares en la búsqueda del desarrollo.[245]

En este trabajo adoptamos una visión restringida de la cooperación Sur-Sur, al limitarla al ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, excluyendo sus dimensiones políticas y económicas que forman parte de las relaciones Sur-Sur en su conjunto. Para evitar confusiones, proponemos emplear el término "diplomacia solidaria" para cubrir el abanico de las acciones en cuestión en función de nuestros tres casos de estudio. Incluimos en esta etiqueta los proyectos de cooperación técnica, es decir, la transferencia de conocimiento en los ámbitos de *expertise* del país oferente, y científico, que entendemos como la colaboración de institutos y universidades, lo que abarca el otorgamiento de becas de estudio. Además, estos últimos años han aparecido nuevas modalidades de expresión de la so-

[244] Bruno Ayllón, *La cooperación Sur-Sur y Triangular,* Quito, IAEN, 2013, p. 21.

[245] Daniele Benzi y Giuseppe Lo Brutto, "La Cooperación Sur-Sur a principios del siglo XXI: un enfoque menos indulgente", Intervención durante el Coloquio "Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina", Facultad de Economía, BUAP, Puebla, 14 y 15 de noviembre de 2011, p. 4; Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Informe anual, 2012; Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors*, Londres, Zed Books, 2012, pp. 151-153; Bruno Ayllón, *La cooperación Sur-Sur y Triangular, op. cit.,* pp. 21-56; Citlali Ayala Martínez y Miguel C. Molina Alcántara, "El surgimiento de nuevas alianzas y modalidades de cooperación sur-sur en América Latina en el marco de una apremiante evolución", en Citlali Ayala Martínez y Jesús Rivera de la Rosa (coords.), *De la diversidad a la consonancia*, México, Instituto Mora/Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, vol. I, p. 49; Tahina Ojeda Medina, *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, Madrid, Cataratas, 2016, pp. 107-114.

lidaridad, como la reducción de la deuda y la asistencia humanitaria,[246] que estudiaremos en un segundo tiempo. Por último, la contribución recibida por los países estudiados proveniente de otros Estados del Sur también se aborda aquí. Decidimos excluir el otorgamiento de préstamos del campo de la diplomacia solidaria porque supone un pago y también porque, en nuestros casos de estudio, se emplea sobre todo para apoyar actividades económicas. Además, la cooperación Sur-Sur se declara exenta de beneficios económicos directos.[247] Por esta razón, las transferencias de tecnología efectuadas por algunos socios de Venezuela en el marco de empresas mixtas o de acuerdos comerciales, no son integrados puesto que están vinculados a actividades lucrativas.[248] El satélite Simón Bolívar construido por China para Venezuela no está por consiguiente considerado como un proyecto de cooperación.[249] Implicó ciertamente la formación de venezolanos en China, pero en el marco de un acuerdo económico. Así, transferencia de tecnología y cooperación no nos parecen forzosamente sinónimos.

El segundo obstáculo es aún más restrictivo ya que se trata de la imposibilidad actual de tener acceso a fuentes exhaustivas, o al menos completas y coherentes entre sí.[250] Esto se explica por la ausencia de órganos que centralicen las diferentes actividades. Venezuela sigue sin disponer de una agencia de cooperación, aunque un proyecto haya sido mencionado en 2005.[251] Por otra parte, cuando éstas

[246] Como ya lo señalamos, las autoridades brasileñas no incluyen esta última en sus informes sobre la cooperación Sur-Sur, pero los socios que hacen un balance de sus operaciones decidieron tenerla en cuenta. Véase Guilherme de Oliveira Schmitz, João Brigido Bezerra Lima y Rodrigo Pires de Campos, "Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal", *Boletim de Economia e Política Internacional*, núm. 3, julio-septiembre de 2010, pp. 35-45.

[247] Cf. capítulo V-A-2-b, pp. 509-512.

[248] Un informe de la ECOSOC insiste en la importancia de esta distinción: *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, Background Study for the Development Cooperation Forum, abril de 2008, p. 3.

[249] "Comunicado de prensa conjunto", *Boletín del* MPPRE, 9 de enero de 2005.

[250] Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors*, Londres, Zed Books, 2012, pp. 78-81; Bruno Ayllón, *La cooperación Sur-Sur y Triangular,* Quito, IAEN, 2013, p. 56.

[251] Tahina Ojeda Medina, "Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur",

existen, no monopolizan las operaciones de diplomacia solidaria y tampoco reúnen toda la información. La multiplicidad de entidades involucradas y la falta de coordinación entre ellas a escala nacional impiden tener una visión de conjunto.[252] Por ejemplo, las actividades médicas llevadas a cabo en los Territorios Palestinos en 2008 no aparecían en el balance de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). En cuanto a Brasil, el embrollo es aún más complejo dado que más de 120 instituciones públicas participaban en los esfuerzos de su diplomacia solidaria.[253] La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) publicaba informes puntuales más que balances de actividades anuales.[254] Además, éstos no estaban siempre completos y llevan a cuestionar la pertinencia de los datos. En la introducción al documento de 2010, el entonces director de la ABC, Marco Farani, menciona la presencia de Brasil en 34 países africanos; ahora bien, tres países mencionados en el informe no aparecen en su lista (Costa de

---

en Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*, Madrid, Catarata, 2010, pp. 169 y 174.

[252] Otros investigadores que realizan trabajos detallados sobre la cuestión llegan a las mismas conclusiones. Según Bruno Ayllón e Iara Costa Leite, se trata de una de las razones por las cuales Brasil rechaza integrarse al CAD. Alcides Costa Vaz y Cristina Yumie Aoki Inoue, "Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case", Summary of Research Report, CRDI, octubre de 2007, p. 2; ECOSOC, *op. cit.,* pp. 7, 9 y 48-49; Bruno Ayllón e Iara Costa Leite, "La cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior", en Bruno Aylón y Javier Surasky (coords.), *op. cit.,* p. 93; Lidia Cabral y Julia Weinstock, "Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects", Document Summary, Overseas Development Institute (ODI), 2010.

Para un análisis del Ministerio de Desarrollo Social en particular, véase Iara Costa Leite, Melissa Pomeroy y Bianca Suyama, "Brazilian South-South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa", *Journal of International Development*, vol. 27, Issue 8, p. 385.

[253] <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDParcerias.asp> (14 de diciembre de 2010); cf. anexo 23, gráfica 2, p. 385.

[254] Las cuatro publicaciones de la ABC que nos conciernen son:

- *Dialogue Brésil-Afrique sur la sécurité alimentaire, la lutte centre la faim et le développement rural*, Informe, 2010.
- *La coopération technique du Brésil en Afrique*, Informe, 2010.
- *La coopération technique du Brésil en Afrique*, Informe, 2009.
- *South-South Cooperation Activities Carried Out by Brazil*, Informe, julio de 2007.

Marfil, Malaui y Ruanda).[255] Asimismo, el informe de apoyo al desarrollo del sector del Cotton-4 (Benín, Burkina Faso, Chad y Mali) incluye cuatro países, mientras en la lista aparecen sólo dos: Benín y Mali. Además, el proyecto es definido en estado de ejecución en Benín, y en negociación en Mali. También Cabo Verde, uno de los principales receptores de la cooperación brasileña durante el periodo, no tendría proyectos en negociación en 2007-2008 según este documento; sin embargo, fueron firmados acuerdos durante una visita de Celso Amorim en junio de 2008.[256] El origen de los financiamientos de los proyectos es todavía más vago, puesto que la mayoría de las instituciones nacionales no dispone de fondos propios.[257] El inventario de las acciones brasileiras de 2005 a 2009, efectuado por la ABC y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), refleja tanto las dificultades de conocimiento de las actividades actuales como una necesidad de organización.[258]

Por lo tanto, las estimaciones sobre el estado real de la diplomacia solidaria varían mucho entre sí, lo que obliga a una gran prudencia analítica. Sin embargo, coinciden en un punto: todas las facetas de la diplomacia solidaria, así como el compromiso de los tres países, han aumentado en los últimos años, lo que nos autoriza y nos impulsa a ver más de cerca este aspecto de la densificación material.[259] El punto de partida histórico fue la cooperación técnica, que sigue siendo la actividad privilegiada de las acciones brasileñas y chilenas. El crecimiento del número de proyectos en este campo no basta para resumir el acercamiento en curso; en efecto, nuevas modalidades de acción emergen y contribuyen a la diversificación de los vínculos ya existentes. Entre ellas, destacamos la cooperación científica, la cooperación triangular Sur-Sur, la reducción de la deuda y la asistencia humanitaria.

[255] ABC, *op. cit.,* 2010.

[256] ABC, *op. cit.,* 2009; "Atos assinados por ocasião da Visita de Ministro Celso Amorim a Cabo Verde, 27 de junho de 2008", *Boletín del* MRE *núm. 338*, 27 de junio de 2008.

[257] Alcides Costa Vaz y Cristina Yumie Aoki Inoue, *op. cit.,* p. 7.

[258] Guilherme de Oliveira Schmitz, João Lima Brigido Bezerra y Rodrigo de Campos Pires, *op. cit.,* pp. 35-45.

[259] Para un balance de las principales estimaciones, cf. anexo 23, pp. 385-387.

1. El incremento del número de proyectos

a) La confirmación brasileña

Brasil es, de los tres países estudiados, aquel cuya diplomacia solidaria presentó el perfil más variado y el compromiso más importante, lo que corresponde a la proporcionalidad de sus recursos de acción, en comparación con Chile y Venezuela. De acuerdo a cifras difundidas por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), el presupuesto otorgado a África fue multiplicado por 1 733.5% entre 2003 y 2009 y representó 50.8% de los medios puestos a disposición por la Agencia.[260] La distancia geográfica hizo que los proyectos fueran más o menos costosos. De esta manera, las actividades llevadas a cabo en América Latina y el Caribe fueron menos onerosas y más numerosas, lo que no restó un ápice a la importancia reciente dada al continente africano.[261] Hubo también un aumento del presupuesto para Asia y Medio Oriente de 621.5%, con una participación total de 10.6% en los fondos de la ABC.[262] Cabe precisar que es difícil diferenciar la parte de los proyectos financiados únicamente por Brasil de aquellos concretados en asociación con terceros países u organizaciones internacionales, ya que la precisión no es sistemática.

El número de acuerdos y países beneficiarios se amplió a partir de 2003, particularmente en África. Mientras que en 2007 la ABC men-

[260] Para 2010, África acumuló 22.58% del total. ABC/IPEA, *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*, Informe, Brasilia, 2013. Para un balance general de la evolución de la cooperación brasileña, véase: Guillermo Santander Campos, "La cooperación Sur-sur de Brasil: un modelo al servicio de la búsqueda de una proyección global desde el Sur", en *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur*, Madrid, Catarata, 2016, pp. 199-235.

[261] En América Latina y el Caribe, fueron contabilizados alrededor de 400 proyectos, vía la ABC, en comparación con 300 en África. Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje 4, Libro 1, diciembre de 2010, pp. 55-56.

[262] Itamaraty, "Anexo. Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada", ficha preparatoria núm. 7.1.1, *Balanço de Governo 2003-2010*, 2010, pp. 12 y 14. Los montos hechos públicos son los siguientes: África, de 524 068.48 dólares a 9 608 816.64 dólares entre 2003 y 2009; Asia y Medio Oriente, de 278 962.30 dólares a 2 012 682.60 dólares entre 2003 y 2009.

cionó 125 proyectos con este continente, en diferentes etapas de ejecución el gobierno hizo el recuento de casi 300 en el momento de hacer el balance de los dos mandatos del presidente Lula. Eran 21 socios africanos en 2007 —según el informe de la ABC—, en comparación con 40 en 2010; este número aumentó de dos a ocho en los casos de Asia y Medio Oriente en el mismo periodo.[263] La proximidad del final del segundo mandato del líder brasileño no disminuyó el ritmo de trabajo, lo que demuestra una voluntad gubernamental de inscribirse en una estrategia que intenta ir más allá de un programa político específico. De marzo a noviembre de 2010, cuatro acuerdos fueron firmados con la Organización de Liberación Palestina (OLP), seis con Guinea Bissau, siete con Angola, tres con Siria, siete con Zambia y cinco con Mozambique, sólo en los campos de cooperación técnica y científica.[264]

[263] Los diferentes socios africanos son: Angola, Argelia, Benín, Burkina Faso, Botsuana, Camerún, Cabo Verde, Chad, Comoras, Egipto, Gabón, Ghana, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Gambia, Kenia, Liberia, Lesoto, Malaui, Mali, Mozambique, Marruecos, Nigeria, Namibia, Uganda, RDC, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Togo, Túnez, Zambia y Zimbabue. La ficha enumera 38 países, es decir, dos más que el balance del Secretariado de la Presidencia, pero también dos diferentes (Congo, Costa de Marfil, Madagascar, Mauritania). Respecto a Asia y el Medio Oriente, se trata de Arabia Saudita, la Autoridad Palestina, Corea del Norte, Filipinas, Líbano, Nepal, Timor Oriental y Vietnam. ABC, *op. cit.,* julio de 2007, pp. 6 y 9; Itamaraty, *op. cit.,* pp. 12 y 14; Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* p. 56.

[264] "Atos assinados por ocasião da visita o Brasil do Presidente da República de Angola, José Eduardo Santos - Brasilia, 23 de junho de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 397*, 23 de junio de 2010; "Ato assinado com Guiné-Bissau por ocasião do III Fórum Mundial da Aliança de Civilizacões - Río de Janeiro, 27 a 29 maio de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 334*, 29 de mayo de 2010; "Visita do Presidente da Siria, Bashar Al-Assad - Brasilia e São Paulo, 30 de junho a 2 de julo de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 404*, 29 de junio de 2010; "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República da Zâmbia - Comunicado Conjunto - Lusaca, 7 e 8 de julho de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 434*, 8 de julio de 2010; "Visita ao Brasil do Presidente da Guiné-Bissau, Malam Bacai Sanhá - Comunicado Conjunto - Brasilia, 25 de agosto de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 550*, 26 de agosto de 2010; "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Israel, Territorios Palestinos Ocupados e Jordânia - 15 a 18 de março de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 110*, 12 de marzo de 2010; "Atos assinados por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Moçambique", *Boletín del* MRE *núm. 651*, 9 de noviembre de 2010.

La cooperación se concentró en sectores prioritarios, específicos de los éxitos nacionales brasileños. Esta particularidad confirma que las temáticas de la diplomacia solidaria Sur-Sur varían en función de las trayectorias nacionales de los países proveedores. El balance sectorial de las actividades de Brasil por región en 2007 presentó cinco ámbitos específicos en África: la salud (22.42%), la formación profesional (21.79%), la agricultura (17.26%), la educación (15.53%) y el desarrollo (5.54 por ciento).[265]

Inspirándose en programas nacionales de excelencia, los proyectos de cooperación incluyeron cada vez más entidades que se convirtieron en agentes activos de la profundización de las relaciones Sur-Sur. La diplomacia solidaria brasileña incluyó un amplio número de instituciones públicas, de las que algunas han tenido una diversificación importante de sus actividades con socios en desarrollo. Así, entre los sectores prioritarios, los organismos que se encargaron de la salud han internacionalizado sus actividades hacia el Sur. Brasil dispuso en efecto de programas nacionales de lucha contra el VIH-SIDA o contra ciertas enfermedades tropicales (paludismo, anemia drepanocítica), cuyos resultados fueron muy positivos.[266] Con base en esta experiencia, las autoridades desarrollaron 53 proyectos con 29 socios en desarrollo extrarregionales, de los cuales 22 eran africanos.[267] La Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), una institución de ciencia y tecnología adscrita al Ministerio de la Salud, profundizó su inserción internacional vía el Sur. En 2008, el presidente Lula inauguró la primera oficina internacional de la Fundación en Maputo,

[265] ABC, *op. cit.,* julio de 2007, p. 58: esta repartición corresponde al perfil general de la cooperación brasileña; Carlos R. S. Milani *et al., Atlas da política externa brasileira,* Buenos Aires, CLACSO, 2014, pp. 110-112.

[266] Generalizando el acceso a la salud a partir de 1996, los gobiernos brasileños, apoyados por organizaciones no gubernamentales, han logrado frenar la expansión del VIH. En 2005, la situación brasileña era de 610 000 personas infectadas, de las cuales 160 000 ya estaban en tratamiento. *I CNPEPI*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 64.

[267] Están incluidos otros socios no africanos como China, Tailandia, Timor Oriental, Líbano y la Autoridad Palestina. Secretario General de la ONU, *État de la coopération Sud-Sud*, Informe A/62/295, 23 de agosto de 2007, p. 10, Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* pp. 36 y 40; "Cooperação técnica brasileira em saúde", *Via ABC*, marzo de 2007.

capital de Mozambique.[268] Al inicio de los años 2000, los informes de las actividades de Fiocruz revelaron proyectos internacionales, sobre todo multilaterales, en dirección de los países lusófonos. Luego, el número de socios creció en el decenio, principalmente por su participación en campañas de vacunación internacionales.[269] La Fundación recibió más de 70 estudiantes lusófonos africanos entre 2001 y 2004, comparados con sólo 30 en los 20 años anteriores.[270]

En el ámbito agrícola, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) fue la más solicitada, dado que disponía de tecnología de punta en materia de cultura tropical y energía renovable. Cincuenta acuerdos habrían sido firmados con 18 países africanos de 2003 a 2010.[271] En el Medio Oriente, desde 2001, la empresa

[268] La Fiocruz goza de la reputación de ser la primera institución en haber aislado el VIH en América Latina en 1987. En 2008 solicitó una patente por la concepción del primer antirretroviral infantil en comprimidos, que quiso exportar a África. "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Moçambique - Maputo, 16 e 17 de outubro de 2008 - Comunicado Conjunto", *Boletín del* MRE *núm. 590*, 24 de octubre de 2008. "Fiocruz cria 1° droga infantil para Aids em comprimido", *Folha de São Paulo*, 5 de noviembre de 2008; "Fiocruz faz 110 pensando em inovações", *O Globo*, 23 de mayo de 2010.

[269] El aumento del número de socios se encuentra en los balances anuales de la Fiocruz:

- *Relátorio de atividades 1999*, Informe, 2000: acuerdos señalados con Sudáfrica y China;
- *Relátorio de atividades 2001*, Informe, 2002: proyectos con los PALOP;
- *Relátorio de atividades 2005*, Informe, 2006: proyectos con los PALOP, entre los cuales la profundización con Angola y Mozambique;
- *Relátorio de atividades 2007*, Informe, 2008: proyectos con los PALOP, Burkina Faso y las Comoras, además de actividades de investigación con Etiopía, y campaña de vacunación: 1.9 millones de dosis provistas a Mali contra la Meningitis a y C y 7.2 millones de dosis contra la fiebre amarilla para Congo, Ghana, Guinea, Costa de Marfil, Mali, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe y Togo;
- *Relátorio de atividades 2005-2008*, Informe, 2009: promoción del 2o. Congreso sobre el VIH-SIDA de la CPLP, además de proyectos con los PALOP y Guinea Bissau, y campañas de vacunación 2005-2008: 50 millones de vacunas contra la fiebre amarilla distribuidas en América Latina, Asia y África, y 3 millones contra la Meningitis A y C en Asia y África. ¿Estos envíos son gratuitos? Ninguna precisión fue dada.

[270] Fiocruz, *Relátorio de Atividades 2001-2004*, Informe, mayo de 2005, p. 78.

[271] ABC, *Diálogo Brasil-África sobre la Seguridad Alimentaria, la Lucha contra el Hambre*

trabajó en Irak, Líbano, y los Territorios Palestinos.[272] Con la ampliación de sus actividades internacionales, la Embrapa se diversificó e institucionalizó sus nuevas orientaciones. Según la ABC, la agricultura fue el campo que suscitó el mayor interés de parte de los africanos, por lo que se estableció una oficina de la empresa en Ghana en 2008, y dos años más tarde llegaron representantes a Mali, Mozambique y Senegal.[273] En mayo de 2010 la Embrapa inauguró también en Brasilia un Centro de Estudios Estratégicos y de Formación en Agricultura Tropical, el CECAT, que permitió responder a más peticiones.[274] Nuevas instituciones se iniciaron además en la cooperación, como la Caixa Económica Federal, un banco público que apoyó a los gobiernos con el otorgamiento de asistencia técnica. Desde 2009 este banco se ha encargado de coordinar, por ejemplo, una actividad de desarrollo urbano en Mozambique.[275]

Además de la profundización de los lazos con las instituciones de excelencia, la cooperación ofrecida por Brasilia se ha extendido a sectores menos tradicionales. En 2007, 3.55% de los proyectos africanos se referían a las cuestiones de urbanización. Asimismo, en Timor Oriental, el principal destinatario asiático de la ABC, los actores brasileños desarrollaron el acompañamiento de trabajos legislativos y judiciales. En el sector público, policías iraquíes y bomberos kenia-

---

y el Desarrollo Rural, Informe, 2010; Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* p. 37.

272 "Embrapa firma acordo de cooperação com Egito", *ANBA*, 20 de mayo de 2010.

273 Beatriz da Silveira Pinheiro, Antonio Carlos Prado y Elisio Contini, "Capacitação internacional em agricultura tropical: a experiência da Embrapa", en *Curso para diplomatas africanos*, Brasilia, FUNAG, 2011, p. 113.

274 Los 45 países que participaron en el Diálogo Brasil-África de mayo de 2010, podían presentar dos candidatos; los gastos fueron asumidos por la ABC, para los que van a recibir los cursos, y por la Embrapa para los profesores. El Centro forma también agentes de la Empresa y responde a solicitudes privadas, pero no gratuitamente. Beatriz da Silveira Pinheiro, Antonio Calos Prado y Elisio Contini, *op. cit.,* p. 117; "Embrapa inaugura centro de capacitação", *ANBA*, 10 de mayo de 2010.

275 Tadeu Morato Maciel, "A cooperação Sul-Sul como contribução estratégica para a política externa brasileira", Intervención durante el II Simposio de Posgrado en Relaciones Internacionales del Programa San Tiago Dantas São Paulo, 16-18 de noviembre de 2009, p. 20; "Caixa implementa ações de cooperação técnica em Moçambique", *Nota de la ABC*, 11 de septiembre de 2009.

tas recibieron capacitación profesional en Brasil.[276] También surgieron actividades en el comercio, los derechos humanos, el deporte y aun en las telecomunicaciones.[277]

El abanico de los beneficiarios de la cooperación brasileña superó el marco heredado de los años setenta. No obstante, el aprendizaje desempeñó su papel de manera doble: la historia dejó su huella, los objetivos de ayer se convirtieron en los socios privilegiados de hoy, lo que reflejó las "opciones selectivas" diplomáticas de los años noventa. Los países lusófonos fueron en efecto los principales receptores de proyectos.[278] En el informe de la ABC de 2007, los cinco principales receptores africanos eran todos lusófonos y abarcaban 77.25% de las acciones destinadas a este continente: Cabo Verde (19.52%), Guinea Bissau (18.06%), Mozambique (17.15%), Angola (13.26%) y Santo Tomé y Príncipe (9.46%). Asimismo, Timor Oriental recibía 95.36% de la cooperación otorgada a Asia, el Medio Oriente y Oceanía. Entre 2005 y julio de 2010, esta concentración se confirmó, ya que 66.91% del presupuesto de la ABC se destinó a los países lusófonos.[279]

[276] "Brasil presta cooperação ao Timor-Leste na área de Justiça", *Nota de la ABC*, 8 de septiembre de 2005; "Timor-Leste: Cooperação para o Desenvolvimento", *Via ABC*, noviembre de 2005, p. 6; ABC, *South-South Cooperation Activities Carried Out by Brazil*, Informe, julio de 2007, p. 58; "Iraquianos almejam reaquecer parceria comercial com Brasil", *Folha de São Paulo*, 24 de octubre de 2009; "Corpo de Bombeiros do Río de Janeiro capacita oficiais quenianos", *Nota de la ABC*, 11 de enero de 2007.

[277] ABC, *op. cit.,* Informe, 2010, p. 9; Oficina del Asesor Especial para África, *South-South Cooperation in Support of the New Partnership for Africa's Development*, Informe, 2004, p. 3. Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* pp. 39-45 y 55: Entrenadores brasileños participaron en la capacitación de profesionales deportivos en Benín, Kenia y Uganda. Además, se dieron cursos en Brasilia para 40 entrenadores de la CPLP y 15 africanos en São Paulo. Por último, el equipo nacional femenino palestino también recibió una preparación brasileña.

[278] El sitio de la ABC era muy claro en cuanto a sus prioridades: seguir los compromisos presidenciales y ministeriales; luego, interesarse por los países de América del Sur; Haití; los países lusófonos africanos así como Timor Oriental; después, por los otros países de América Latina y el Caribe; finalmente, apoyar a la CPLP y poner en marcha iniciativas triangulares con países desarrollados y organismos internacionales. <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp> (21 de febrero de 2011); <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD> (12 de marzo de 2015).

[279] Los cuatro países siguientes presentan un perfil más diversificado, pero son mucho menos representativos: Senegal (4.65%), Nigeria (3.48%), Camerún (2.41%)

El alza global del número de acuerdos ocultó, sin embargo, desigualdades en su alcance y por consiguiente en la densificación que produjeron.[280] En 2007, la ABC hizo el recuento de 109 actividades puntuales, comparadas con sólo 25 proyectos estructurantes. Estos últimos se distinguieron por su longevidad, la movilización de más instituciones, el grado de implicación de los socios, y finalmente por el impacto social potencialmente más significativo en las poblaciones receptoras.[281] El papel del aprendizaje y su herencia revelaron su importancia en la densidad de la cooperación llevada a cabo por Brasil en África. Con el tiempo, nuevos países se beneficiaron con operaciones más importantes. En el ámbito de la agricultura, por ejemplo, la Embrapa reactivó una granja experimental en Mali y buscó mejorar el cultivo del algodón en los países del Cotton-4, en una perspectiva de desarrollo duradero.[282] Asimismo, la empresa estaba comprometida con un proyecto para contribuir a la mejor competitividad de la producción de arroz en Senegal, con la participación de Guinea Bissau, Mali y Mauritania. También inició el estudio del terreno semiárido en el norte de Mozambique (en colaboración con Japón) y

---

y Benín (2.07%). ABC, *op. cit.,* julio de 2007, pp. 56 y 81. Itamaraty, "Anexo Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada", Ficha preparatoria núm 7.1.1., *Balanço de Governo 2003-2010*, 2010, p. 16: Mozambique (15.78%), Timor Oriental (15.16%), Guinea Bissau (14.43%), Cabo Verde (9.79%), Santo Tomé y Príncipe (6.99%) y Angola (4.76%). Si se agregan otros cuatro países: Haití (13.11%), Paraguay (7.45%), Uruguay (3.26%), Cuba (2.90%), los diez primeros socios englobaban 93.63% de los fondos, quedaban entonces 6.73% para los otros setenta y uno. De acuerdo a otro estudio que une las cooperaciones técnica, científica y tecnológica, y que incluye 75 instituciones brasileñas, el primer socio de Brasil fue Argentina (8%), seguido por Guinea Bissau (6%), Angola, Timor Oriental, Cuba y Mozambique (4%). La CPLP era beneficiaria de 20% de los fondos multilaterales en estos campos. Los PALOP recibían 27% del volumen total, atrás de la región latinoamericana. África subsahariana engloba 62% de los recursos entregados a estos tres tipos de cooperación. ABC/IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Informe, diciembre de 2010, pp. 35-36.

280 Para los detalles, cf. anexo 24, pp. 390-397.

281 ABC/IPEA, *op. cit.,* p. 33.

282 El Cotton-4 (C4) reunía a Benín, Burkina Faso, Chad y Mali en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Renata Oliveira Anunciato y Vanessa Marx, "Política externa brasileira e a atuação da EMBRAPA no caso do cotton-4", *Revista Conjuntura Austral,* vol. 5, núm. 25, agosto-septiembre de 2014.

participó en el reforzamiento del Instituto de Investigación Agrónoma de ese país (en colaboración con Estados Unidos).[283] El compromiso brasileño de mayor amplitud hecho durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva radicó en la instalación de una fábrica de medicamentos antirretrovirales en Mozambique. El dirigente impulsó este proyecto durante su primer viaje a ese país en 2003, a donde regresó el último año de su segundo periodo presidencial para inspeccionar su avance.[284] El número de proyectos con efecto estructurador siguió siendo minoritario en el total de las actividades de cooperación brasileña, aunque aumentó en el periodo y reforzó la vinculación material.

Como para las relaciones diplomáticas y económicas, la institucionalización de la cooperación participó en la durabilidad del acercamiento en curso. En el campo de la diplomacia solidaria, se efectuó principalmente mediante el reforzamiento de las instituciones clave y el marco jurídico. El decreto 5 979 del 6 de diciembre de 2006 ratificó una reforma de la ABC que reemplazó la organización geográfica de la Agencia por una división temática de la rama dedicada a la cooperación Sur-Sur.[285] La Embrapa, por su parte, obtuvo la personalidad jurídica que la autorizó a instalar estructuras y a administrar cuentas internacionales.[286] Este cambio se desprendió del surgimiento de proyectos estructurantes que requerían un mejor funcionamiento interno de la empresa. Sin embargo, la transformación institucional no fue automática. Por ejemplo, un Grupo Temático de

[283] <http://www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarcofaranichinana africa972003.pdf> (12 de marzo de 2015).

[284] El proyecto del C-4 ha probado ya diez variedades de algodón; en 2010 cuatro hectáreas fueron plantadas y un laboratorio de demostración de técnicas fue construido en el lugar. ABC, *La cooperación técnica de Brasil en África*, Informe, 2009, p. 7, Secretariado de la Presidencia de la República, "Soberanía nacional: presença ativa do Brasil no mundo", *Mensagem ao Congresso Nacional 2011*, cap. V, 2, enero de 2011, p. 293; ABC, *op. cit.,* Informe, 2010, pp. 11-12.

[285] Entre las siete ramas de la Agencia, la Coordinación General para la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo estaba especialmente dedicada a las actividades Sur-Sur. "Publicado Decreto que reestrutura a ABC", *Nota de la ABC*, 8 de enero de 2007.

[286] "Para facilitar cooperação externa, Embrapa vai se internacionalizar", *Folha de São Paulo*, 10 de mayo de 2010.

cooperación internacional en el ámbito de la salud fue creado bajo la égida del Ministerio de Salud en julio de 2009, aun cuando 150 actividades ya habían sido llevadas a cabo en este campo por diversos organismos brasileños.[287]

Así, ningún proyecto pudo existir sin marco jurídico. En el campo de la cooperación, el Acuerdo-marco constituyó el documento base al cual vendrán a agregarse acuerdos complementarios que precisaban el objetivo de cada iniciativa. Durante sus dos mandatos, el presidente Lula impulsó la reactivación de la cooperación Sur-Sur a partir de un conjunto legal existente que fue posteriormente ampliado. Según información oficial, catorce nuevos Acuerdos-marco habrían sido firmados con África desde 2005 y al menos dos con el Medio Oriente y Asia.[288] Cuando los instrumentos legales no estaban aún establecidos bilateralmente, los gobiernos tenían la posibilidad de crear proyectos por medio de acuerdos firmados con organismos multilaterales. El reforzamiento del marco jurídico con instituciones

[287] Marco Cepik y Rômulo Paes de Sousa, "A política externa brasileira e a cooperação internacional em saúde no começo do governo Lula", *Século XXI*, vol. 2, núm. 1, enero-julio de 2011, p. 126.

[288] 19 acuerdos ya habían sido firmados con África antes de 2000. <http://www.abc.gov.br/ct/ctAVCGPD.asp> (22 de febrero de 2011).

Las autoridades brasileñas no siempre han sido claras respecto al nombre del acuerdo, existe, por lo tanto, un margen de error. Por ejemplo, se anuncia un Acuerdo-marco con Benín en 2005, siendo que un Acuerdo de Cooperación Técnica fue firmado en 1972. Los nuevos acuerdos fueron concluidos con los siguientes países: Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Gambia, Guinea Ecuatorial, Lesoto, Malaui, Ruanda, Sierra Leona, Sudán, Suazilandia, Tanzania, Zambia, y otros estaban en negociación con Etiopía, Liberia y Chad en 2010. ABC, *op. cit.,* 2009, p. 7; "Visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Lesoto, Mohlabi Kenneth Tsekoa - Brasilia, 8 de setembro de 2010", *Boletín del MRE núm. 563*, 6 de septiembre de 2010; "Visita ao Brasil da Ministra das Relações Exteriores e Cooperação Internacional da República do Burundi, Antoinette Batumubwira - 14 a 18 de julo de 2008", *Boletín del MRE núm. 386*, 14 de julio de 2008; "Visita ao Brasil do Presidente da República do Malaoui, Bingu Wa Mutharika - 16-17 de setembro de 2009. Comunicado conjunto", *Boletín del MRE núm. 456*, 16 de septiembre de 2009; "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Israel, Territórios Palestinos Ocupados e Jordânia - 15 a 18 de março de 2010", *Boletín del MRE núm. 110*, 12 de marzo de 2010; "Missão da Agência Brasileira de Cooperação ao Afeganistão", *Boletín del MRE núm. 591*, 22 de septiembre de 2010: acuerdo de 2006.

internacionales aumentó entonces las posibilidades de acción. El proyecto del Cotton-4 pudo ser creado únicamente gracias al documento existente entre Brasil y la Unión Africana, puesto que Brasilia no poseía un Acuerdo-marco con todos los miembros individuales del grupo algodonero.[289] En 1998 se firmó el Acuerdo General de Cooperación con la CPLP. Tras la llegada de Lula al poder, la institucionalización de las relaciones con los socios multilaterales progresó.[290] El PNUD representó el principal socio multilateral de los gobiernos brasileños en lo que respecta a la realización de proyectos Sur-Sur; ambos colaboraban desde 2003.[291] De esta manera, efectivamente Brasil formó parte de los nuevos proveedores, pero otros países también participaron de la evolución de la diplomacia solidaria.

b) Emergencia de "nuevos nuevos oferentes"

Los diplomáticos chilenos, a pesar de una estrategia más modesta y selectiva, desarrollaron también una política de cooperación que les permitió establecer lazos con socios no prioritarios. Esta estrategia

[289] ABC, *op. cit*, 2009, p. 7.

[290] Las organizaciones internacionales enviaron a sudamericanos a otras regiones en desarrollo, vía sus propios proyectos. Se firmaron Acuerdos-marco con la Unión Africana en 2007, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2010. Existen otros acuerdos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA), la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Fernando Lira Goes, Thomas Cooper Patriota y James Tibúrcio, "Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil - África para o desenvolvimento rural", *Boletim de Economía e Política Internacional*, núm. 3, julio-septiembre de 2010, p. 31; "Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Líbia para participar da Cúpula da União Africana - Sirte, 1 de julo de 2009", *Boletín del* MRE *núm. 305*, 29 de junio de 2009; "Visita ao Brasil da Administradora-Geral do PNUD, Senhora Helen Clark", *Boletín del* MRE *núm. 476*, 29 de julio de 2010; "Acordo entre Brasil e a OIT para a cooperação Sul-Sul com países da América Latina, Caribe e África", *Boletín del* MRE *núm. 125*, 23 de marzo de 2009: acuerdo de 1987 renovado; "Ato assinado com a Organização Das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura por ocasião do III Fórum Mundial da Aliança de Civilizações. Río de Janeiro, 27 a 29 de maio de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 345*, 29 de mayo de 2010.

[291] Itamaraty, *op. cit.,* p. 5.

tuvo la doble ventaja de difundir una buena imagen de Chile en el panorama internacional y de no aislarlo de regiones que podrían interesarle en el futuro. Es la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) la que estuvo a cargo de esta política,[292] particularmente por medio del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, la cual manejaba los proyectos de asistencia técnica y la atribución de becas gubernamentales.

Resulta difícil conocer el volumen de las actividades chilenas porque no todas aparecen en el informe de la Agencia, principalmente cuando ésta no participaba de su financiamiento. De acuerdo a la AGCI, la gran mayoría de los fondos se destinó a la región latinoamericana y caribeña. De 2006 a 2009, sólo 1.45% de los recursos declarados por la Agencia fueron atribuidos a beneficiarios en desarrollo no regionales, a saber: Mozambique (1.35%), China (0.06%) y Sierra Leona (0.04%). Estos tres países no aparecieron entre los receptores de la cooperación chilena sino hasta 2008 y 2009. La presentación temática da constancia de cuatro proyectos en Mozambique (de los cuales dos eran de reforzamiento institucional, uno de educación y uno de desarrollo productivo) y uno en Sierra Leona (reforzamiento institucional).[293] Como Brasil, la cooperación fue promovida en ámbitos de excelencia nacional: el sector minero, la pesca o la modernización de la administración, por ejemplo. Existían cursos abiertos a los países lusófonos en la capacitación de directores administrativos;[294] pero, a diferencia del gigante sudamericano, Chile limitó sus socios privilegiados.

[292] Guillermo Santander Campos, "La cooperación Sur-Sur de Chile: un modelo adaptativo al Sistema internacional", en *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur*, Madrid, Catarata, 2016, pp. 123-157.

[293] Según el informe de la Agencia, los montos fueron los siguientes: China: 8 326 dólares, Mozambique: 58 808.72 dólares, y posteriormente 127 612 y Sierra Leona: 5 822.5 dólares de un total anunciado de 13 839 220.53 dólares. El presupuesto 2010 tuvo grandes modificaciones debido al sismo en el sur del país, del 27 de febrero. AGCI, *Informe Estadístico 2006-2009*, Informe, febrero de 2010, pp. 22-23; Carlos Rojas Huerta, "La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: Reflexiones en torno al caso chileno y AGCI", en Jorge Riquelme, Máximo Quintal Rojas y Carlos Rojas Huerta (comps.), *América Latina: Nuevas Miradas desde el Sur*, Santiago, Minimocomún, 2013.

[294] "5ª edición internacional del curso de alta dirección en administración pública", *Boletín de la AGCI*, 2 de agosto de 2010.

Por una parte, algunas elecciones se inscribieron en la lógica de la diplomacia comercial chilena; apuntaron a países blanco de los negociadores de la DIRECON; por ejemplo, el Ministerio fomentó el acercamiento con la ASEAN; paralelamente, se crearon o fueron discutidos proyectos de asistencia sobre el hábitat social en Filipinas y de cooperación técnica con Tailandia.[295] Como importador de petróleo, Chile también llevó a cabo actividades en Angola: una delegación presidida por el ministro de Minas y por directores de la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), acudió a este país en junio de 2008 para firmar tres acuerdos de cooperación. Así, una centena de técnicos angoleños recibió capacitación técnica por la ENAP.[296] Gracias a su sector minero de punta, las autoridades chilenas desarrollaron proyectos con potenciales compradores y con países productores: entre 2006 y 2007, cien expertos chilenos viajaron a Tailandia para ayudar en la creación de una industria de transformación de cobre, en el marco del proyecto Thai Cooper Industries (TCI). Asimismo, fue considerado un curso de geología impartido por el Servicio Nacional de Geología y Minas (Sernageomin), para Mongolia.

La historia cumplió además un papel en la elaboración de los proyectos. Los gobiernos chilenos y sudafricanos construyeron lazos de cooperación en razón de sus especializaciones comunes en los sectores minero y vinícola, pero también porque ambos experimentaron transiciones de régimen en los años noventa.[297] A partir de una colaboración fundada en sus transformaciones políticas, las actividades se diversificaron cada vez más hasta llegar a los temas de la justicia y la lucha contra la pobreza.[298] Mozambique constituyó otro socio recurrente de la cooperación chilena, ciertamente porque acogió a va-

[295] "Visita de representantes del gobierno de Tailandia a Chile", *Boletín de la AGCI*, 24 de septiembre de 2008.

[296] Se trató del Acuerdo General de Cooperación Económica, Científica, Técnica y Cultural; de la creación de una Comisión Mixta, y del Acuerdo de Cooperación Petrolera. "Chile y Angola firman acuerdos de intercambio y comercio bilateral", *El Mercurio*, 14 de julio de 2008.

[297] Entrevista con un diplomático chileno realizada en Santiago de Chile el 13 de octubre de 2008.

[298] "Ministro Foxley se reunió con Canciller de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini-Zuma", *Boletín del MINREL*, 25 de marzo de 2008.

rios miles de personas que huían del régimen militar de Augusto Pinochet.[299] El legado orientó la diplomacia chilena hacia este Estado en particular. Así, uno de los pocos jefes de Estado africanos que visitó Chile fue el mozambiqueño Armando Guebuza, quien durante su estancia en este país en 2008 firmó varios acuerdos de cooperación en los sectores piscícola, minero y académico. Desde entonces se instrumentó un proyecto piloto de reforzamiento de políticas sociales dirigidas a los niños y a las mujeres, que preveía la capacitación de treinta funcionarios.[300] Finalmente, motivaciones sociales internas impulsaron la cooperación chilena. La Autoridad Palestina fue beneficiaria de programas de cooperación, lo que debió vincularse a la presencia de una importante comunidad palestina en el país sudamericano.[301] El Programa de Cooperación Médica Chile-Palestina permitió la intervención de médicos pediatras chilenos en hospitales públicos de los Territorios Palestinos.[302]

La cooperación chilena experimentó una internacionalización extrarregional nueva a partir del acuerdo de 2002 con Filipinas. Si los primeros pasos se basaron en contactos preexistentes, los esfuerzos se ampliaron también a socios inéditos; por ejemplo, policías y diplomáticos sirios viajaron a Chile para recibir capacitación, y un Acuerdo General de Cooperación estuvo en vías de ratificación con Ma-

[299] Cf. capítulo I-B-2-d, pp. 153-156. Este argumento fue destacado en varias ocasiones durante nuestras entrevistas en Chile, principalmente en la de Alberto Van Klaveren, subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, realizado en Santiago de Chile el 8 de agosto de 2008.

[300] "Chile y Mozambique firman importantes acuerdos", *Boletín de la AGCI*, 8 de mayo de 2008. Los primeros cursos de capacitación de materia piscícola están documentados en 2009; remiten a cursos de ebanistería en Chile y a encuentros de expertos de institutos de investigación en Maputo. AGCI, *Presupuesto 2009-2010*, Informe.

[301] Para un enfoque más detallado sobre esta comunidad, cf. capítulo VI-A-3, pp. 574-579.

[302] El financiamiento de este proyecto es de fuente privada, de ahí su ausencia en el informe de la AGCI. Estaban previstas operaciones en Ramalá, Naplusa, Hebrón, Belén y quizás también en Gaza. <http://chileabroad.gov.cl/palestina/relación-bilateral/cooperación-internacional/> (12 de marzo de 2015); DICOEX (Carta informativa para los chilenos en el exterior), núm. 65, diciembre de 2008; "Chile otorga apoyo para aliviar la crisis humanitaria en Palestina", *Boletín del MINREL*, 19 de marzo de 2008.

rruecos.[303] Proyectos coordinados por organizaciones internacionales permitieron también a expertos chilenos conocer a sus colegas de países en desarrollo. La Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) requirió a los expertos chilenos en su programa de modernización del sector minero en Zambia. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile instrumentó una serie de seminarios en Sudáfrica, Kenia, Argelia y Mozambique que apuntaron a estrechar los lazos con este continente para determinar campos de cooperación e intereses comunes.[304] Estas reuniones llevaron a la firma de acuerdos bilaterales, como fue el caso con Kenia en 2007, para participar en la modernización de su administración fiscal. Finalmente, en 2010 surgieron nuevos ámbitos: el gobierno de Nigeria creó un fondo soberano inspirado en la experiencia chilena, y tras el salvamento de 33 mineros en la región de Atacama, el presidente Sebastián Piñera ofreció el apoyo de su país a China, también afectada por un accidente minero.[305] A pesar de su modestia, la cooperación chilena estuvo en vías de expansión, así como la de Venezuela.

[303] <http://chileabroad.gov.cl/siria/relacion-bilateral/acuerdos-y-tratados-bilaterales/> (12 de marzo de 2015).

[304] Un seminario tuvo lugar en Argelia a finales de junio de 2008, que reunió a los países del Magreb y del Sahel (Argelia, Burkina Faso, Libia, Mali, Marruecos, Mauritania, Senegal y Túnez). Los temas abordados fueron la promoción de las exportaciones, la pesca y los sectores minero y energético. En Sudáfrica participaron Chile, Brasil, Mozambique y Angola. También fue organizada una serie de seminarios con África Oriental y Austral, cuyo III Encuentro se desarrolló en Maputo en noviembre de 2008, y otro anteriormente, en noviembre de 2007, en Kenia. El V Encuentro, dedicado a la agricultura, tuvo lugar en Nairobi, capital de Kenia, con la participación de Etiopía, Uganda y Tanzania. <http://chileabroad.gov.cl/Argelia/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/>; <http://chileabroad.gov.cl/sudafrica/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales> (12 de marzo de 2015): "Chile fortalece sus vínculos con África del Este", *Boletín del* MINREL, 20 de octubre de 2009; "Chile y Kenya estrechan lazos", *Boletín del* MINREL, 14 de noviembre de 2007; cuestionario llenado por un diplomático chileno recibido el 29 de agosto de 2008.

[305] "Velasco exporta modelo chileno", *El Mercurio*, 2 de octubre de 2010: el exministro de Finanzas, Andrés Velasco y el excoordinador de Finanzas Internacionales del Ministerio, Eric Parrado, participaron en su elaboración. No se precisa si esta colaboración se hizo con el apoyo del gobierno chileno. "Piñera ofrece ayuda a China y Ecuador tras incidentes mineros", *La Nación*, 16 de octubre de 2010.

Además de los financiamientos otorgados al Fondo OPEP, en su mayoría destinados a los países caribeños, las autoridades venezolanas realizaron históricamente pocas actividades con socios extrarregionales. En cambio el presidente Hugo Chávez insistió de manera recurrente en la noción de solidaridad como pilar de su proyecto político.[306] En lo interno, una parte muy importante del PIB fue invertida en programas sociales, particularmente Misiones Sociales. A escala regional, el proyecto ALBA[307] promovió, entre otras acciones, una integración centrada en las cuestiones sociales. Esta orientación tuvo repercusiones más allá del entorno regional, principalmente en África. Tras el reconocimiento diplomático de todos los países de este continente, el viceministro para África Reinaldo Bolívar inició el encuadramiento jurídico de estos lazos. Como en Brasil, los gobiernos venezolanos elaboraron un marco legal que les permitió efectuar proyectos bilaterales de manera más constante. Antes de 1999 sólo Senegal había firmado un Acuerdo-marco de cooperación con Venezuela; en 2010 eran 36, a los que se agregó el recién firmado con la Liga Árabe.[308] Además, documen-

[306] Sobre el vínculo entre la cooperación y la visión bolivariana, véase Guillermo Santander Campos, "La cooperación Sur-Sur de Venezuela: un modelo disruptivo con el Sistema internacional", en *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur*, Madrid, Catarata, 2016, pp. 159-198.

[307] La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es una organización regional puesta en marcha en 2005. Cf. capítulo V-B-1-a, pp. 524-527.

[308] Documento recapitulativo provisto por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE) en abril de 2009; 1991: Senegal; 1999: Libia, Marruecos, Nigeria; 2000: Argelia; 2004: Mali; 2005: Benín, Sudán; 2006: Etiopía, Kenia, Gambia, Namibia, Liga de Estados Árabes; 2007: Sudáfrica, Níger, Suazilandia; 2008: Guinea Bissau, Seychelles. Existe también un acuerdo con la República Saharaui, de 2004.

La continuación es la siguiente de acuerdo a nuestra investigación: 2008: Congo; 2009: Guinea Ecuatorial, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona; 2010: Burkina Faso, Burundi, Chad, Comoras, Eritrea, Mauritania, Uganda, República Centroafricana, Ruanda, Togo, Zambia. MPPRE, *Libro amarillo 2008*; MPPRE, *Memoria y cuenta año 2009*, Informe de las actividades para la Asamblea Nacional; MPPRE, *Libro amarillo 2010*; "Venezuela y Mozambique firman acuerdos de cooperación", *Boletín del MPPRE*, 25 de abril de 2009; "Venezuela y Santo Tomé y Príncipe dinamizan las relaciones bilaterales", *Boletín del MPPRE*, 17 de junio de 2009; "Con la firma de acuer-

tos similares fueron concretados con Irán en 2004, luego con Palestina, Siria y Turquía en 2009.[309]

Estos múltiples acuerdos dieron como resultado la instrumentación de proyectos de cooperación. La Dirección de Cooperación Internacional, Unidad África, trabajó en la coordinación entre las diferentes actividades y propuso nuevos temas de discusión.[310] Los campos predilectos de la acción venezolana fueron la energía, la salud, la educación, el hábitat y el agua.[311] Encontramos de nuevo esta descripción en el abanico de textos firmados con África: cooperación en los sectores energético, sanitario, educativo y agrícola con Guinea Bissau, Ghana y Eritrea.[312] Los gobiernos de Hugo Chávez se distinguieron principalmente en el sector de la salud, al proponer a varios gambianos enfermos del corazón recibir atención médica en Caracas y comprometerse en la lucha contra la malaria.[313] Pero su proyecto estrella, bautizado "Apadrina una escuela en África", tuvo como tema la educación; consistió en proveer material escolar, incluso en renovar los locales de escuelas africanas. Inicialmente puesto en marcha de manera experimental en Addis Abeba, capital de Etio-

---

dos de cooperación, Venezuela profundiza su relación con África", *Boletín del* MPPRE, 23 de enero de 2010; "Venezuela y Togo impulsan nuevos acuerdos de cooperación económica", *Boletín del* MPPRE, 10 de diciembre de 2010; "Venezuela y la República Saharaui continúan cooperación bilateral", *Boletín del* MPPRE, 28 de abril de 2010.

309 "Siria y Venezuela suscriben acuerdo marco", *Boletín del* MPPRE, 3 de septiembre de 2009; "Venezuela y Turquía firman acuerdo de cooperación y mecanismo de diálogo político", *Boletín del* MPPRE, 23 de octubre de 2009; "Venezuela y Estado de Palestina firman convenios de cooperación", *Boletín del* MPPRE, 28 de noviembre de 2009: Venezuela reconoció la existencia del Estado Palestino a principios de 2009, lo que explica la terminología.

310 MPPRE, *Libro amarillo 2007*, p. 587.

311 ECOSOC, *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, Background Study for the Development Cooperation Forum, abril de 2008, p. 27.

312 "Presidente Chávez recibe a primer ministro de Guinea Bissau Carlos Gomes", *Boletín del* MPPRE, 21 de octubre de 2009; "Delegación de alto nivel de Ghana de Visita Oficial en Venezuela", *Boletín del* MPPRE, 18 de marzo de 2010; MPPRE, *Libro amarillo 2006*, p. 332.

313 MPPRE, *Memoria y cuenta año 2009*, Informe de las actividades para la Asamblea Nacional, p. 148; "Venezuela es el tercer país latinoamericano con presencia en África", MINCI. *Prensa Presidencial*, 30 de agosto de 2008; "Venezuela no controla la malaria pero irá a África a combatirla", *El Nacional*, 2 de febrero de 2006.

pía, en 2006, el programa se extendió a 16 países y consideró 21 en total dos años después. Entre 125 mil y 150 mil niños se beneficiaron de los esfuerzos venezolanos. Se tomaron a cargo nuevas tareas, como la reconstrucción de edificios e incluso la creación de transporte escolar (por ejemplo, la compra de piraguas para poblaciones aisladas en Benín).[314] Finalmente, la cooperación venezolana se institucionalizó también, ya que en el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) existe un Fondo Autónomo para la Cooperación Internacional al que se agregó, desde julio de 2007, el Fondo para sostener el Financiamiento de Proyectos de Desarrollo Social y Humanitario en África, dotado con 10 millones de dólares.[315] Este último ya fue solicitado para la construcción de viviendas sociales en Mali y Benín, y de infraestructura en Gambia.[316] Los gobiernos de Hugo Chávez desarrollaron una estrategia de cooperación cuyas realizaciones comenzaron a ser visibles. En el marco de la diplomacia solidaria, la intensificación de los lazos parece mucho más importante que en el ámbito comercial.

Los tres países objeto de este estudio reforzaron su cooperación Sur-Sur extrarregional, cualquiera que fuese la proporción, con una atención particular hacia el continente africano. Hemos observado

[314] Los países beneficiarios son: Etiopía, luego Benín, Senegal, Namibia, Mali, Kenia, Sudáfrica, Nigeria, Angola, Gambia y Guinea Ecuatorial. Más tarde, Guinea Bissau, Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Yibuti, Níger, Togo, Ghana, Mozambique, Sudán y Congo.

Algunos ejemplos se dan en el *Libro amarillo 2007*, pp. 479-496: Benín, 280 niños beneficiarios de Hio Plage; Etiopía, 1 152 alumnos de la escuela Yema Terara en Addis Abeba; Gambia, 1 174 alumnos de la escuela primaria Old Jeshwang-Simón Bolívar, en Banjul; Ghana con Cuba, trabajos de infraestructura en una escuela especial para niños con deficiencias auditivas, en Malabi; Senegal, 140 niños de Sindia Kafingoune. "Aumenta el número de organismos participantes en el programa 'Apadrina una escuela en África'", *Boletín del* MPPRE, 25 de junio de 2007; "Programa 'Apadrina una escuela en África' proyecta a Venezuela en el corazón de los niños", *Boletín del* MPPRE, 18 de julio de 2008; "Venezuela-África: expande relaciones con África", *ANSA*, 29 de agosto de 2008.

[315] MPPRE, *Libro amarillo 2006*, p. 339; Aáron Liendo, *África en el contexto global actual*, Caracas, MINCI, Ideas Claves, 2008, p. 46.

[316] MPPRE, "Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008", Powerpoint interno, 14 de octubre de 2008, p. 47; "Banco de Desarrollo Económico y Social otorga dólares 135 millones a otros países", *El Nacional*, 14 de marzo de 2008.

que el proceso se basó con frecuencia en las afinidades heredadas de los periodos precedentes. Un aspecto complementario de la diplomacia solidaria residió también en los intercambios científicos.

2. La cooperación científica: un factor decisivo de vinculación

La cooperación científica nos parece determinante en un proceso de densificación material, pues implica intercambios humanos de mayor envergadura que la cooperación técnica, a veces incluso en los campos de investigación y desarrollo. Supone el contacto entre institutos y universidades; incluimos aquí los programas de becas de estudio. Menos importante que la cooperación técnica, esta modalidad experimentó de cualquier modo un auge confirmado.

En primer lugar, como consecuencia de la ampliación del abanico de proyectos, observamos que varios centros de investigación de excelencia nacionales se encontraban comprometidos con este movimiento y que desplegaban actividades de investigación. En Brasil, los últimos informes de actividad de la Fiocruz presentaron nuevas iniciativas que fueron implementadas en África y que pudieron ser el soporte para la organización de los institutos nacionales de salud en Mozambique, como para su creación en Guinea Bissau y Angola; la instrumentación de cursos y capacitaciones en Mozambique y Angola; la cooperación en la investigación universitaria en estos dos países y en Etiopía.[317] Asimismo, en diciembre de 2010 la Embrapa extendió su sistema de Labex a Corea del Sur; se trató de laboratorios virtuales acogidos por socios de punta en la investigación agrícola. La empresa firmó además un memorando de entendimiento con su homólogo sudafricano;[318] anteriormente los Labex existían sólo en los países desarrollados. De este conjunto, el proyecto que los actores brasileños estimaron ejemplar desde el punto de vista del poten-

[317] Fiocruz, *Relátorio de Atividades 2005-2008*, Informe, 2009, p. 56; *Relátorio de Atividades 2007*, Informe, 2008.

[318] Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV, Libro 1, diciembre de 2010, p. 41; "Embrapa fortalecerá cooperação com a África do Sul", *Nota de la Embrapa*, 8 de abril de 2008. Otro proyecto Labex se instauró en China en 2012.

cial de la cooperación científica Sur-Sur fue el firmado entre el Instituto Nacional de Investigación Espacial brasileño (INPE) y la Academia China de Tecnología Espacial (CAST) para la elaboración conjunta de satélites, a partir de un acuerdo de 1988.[319] El programa, llamado CBERS o Satélite Sino-Brasileño de Detección de Recursos Terrestres, logró el lanzamiento de tres aparatos CBERS-1 en 1999, CBERS-2 en 2003 y CBERS-3 en 2007. CBERS formó parte de los principales satélites mundiales de detección a distancia con el LANDSAT estadunidense, el SPOT francés y el ResourceSAT indio. Desde 2009 se distribuían imágenes gratuitas en África.[320] Por otro lado, las autoridades chilenas y el Instituto Antártico Chileno (INACH) continuaron con sus programas de cooperación científica en la Antártida. Iniciada tiempo antes, la asociación con el Centro de Investigación Polar de China se profundizó; nuevos socios del Sur se interesaron por esta región, como India y Malasia desde 2008 y 2007 respectivamente.[321] Finalmente, los gobiernos venezolanos se dirigieron también a países en desarrollo en el ámbito científico, pero más para ayudarlos en sus reformas por medio de la instrumentación de intercambios universitarios.[322]

Otras colaboraciones pasaron así por acuerdos entre universidades; en este punto, las informaciones son fragmentarias. Aunque el fenómeno sea aún muy limitado, algunos proyectos ya han sido creados. Las autoridades brasileñas apoyaron a Timor Oriental para establecer un programa de posgrado, y participaron en la creación de la primera universidad en Cabo Verde en 2006. También fueron planeadas cátedras de estudio para profesores brasileños e indios para el periodo 2008-2011. De manera destacada, desde 2003 el Ministerio de Ciencia y Tecnología financiaba ProÁfrica, programa que fa-

[319] Cf. capítulo I-A-4-c y B-2-f, pp. 121 y 161.

[320] Están programados dos lanzamientos más. CBERS-2b, que sirve principalmente para vigilar la Amazonia. *Repertorio de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 326; Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* p. 42.

[321] Mauricio Mesquita Moreira (ed.), *India, Latin America's Big Thing?*, Special Report on Integration and Trade, BID, 2010, p. 80; "Programas Antárticos de Chile y China inician nueva etapa de cooperación", *Boletín del MINREL*, 24 de diciembre de 2010; "Presidenta recibió a Reyes de Malasia", *Boletín del MINREL*, 21 de abril de 2009.

[322] Cf. infra, p. 203.

cilitaba la movilidad de los investigadores brasileños y africanos.[323] El Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), a cargo principalmente de este programa, consideró de manera particular a la región latinoamericana, los países lusófonos y China. ProÁfrica apoyaba misiones conjuntas y eventos científicos, como la estancia en Brasil de investigadores y doctorandos africanos. Los fondos eran a menudo recibidos por universidades o institutos de investigación brasileños. Ciento cincuenta y un proyectos fueron financiados entre 2005 y 2008. El símbolo de la asociación universitaria con África residió en la apertura de la Universidad Federal de Integración Luso-Afro-Brasileña (UNILAB) en 2010, en Redenção, en el Estado de Ceará. Esta universidad debía recibir estudiantes e investigadores lusófonos de África y de Timor Oriental.[324] En cambio los acuerdos entre universitarios brasileños y africanos siguieron escasos.[325] También en Chile, antes de 2007, sólo la Universidad Católica de Viña del Mar tenía un acuerdo de intercambios con su homólogo pekinés Tshingua;[326] desde entonces, tres proyectos han sido firmados con Corea del Sur.[327] Sin embargo, la Academia Diplomática chilena ha internacionalizado mucho sus intercambios con Egipto, Kenia, Mali, Marruecos, Mozambique, Jordania, Turquía, Indonesia, China, Corea del Sur, Malasia, Mongolia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.[328] De 1998 a 2009, 16% de los estudiantes procedían

[323] Dulce Mungoi y Vera Rodrigues, "Moçambique e Brasil: o debate das relaçoes etno-raciais", *Revista África e Africanidades*, 13 de mayo de 2008; "Cooperação brasileira com Timor Leste é animadora, diz Lula", *Nota de la ABC*, 12 de julio de 2008.

[324] Alcides Costa Vaz y Cristina Yumie Aoki Inoue, "Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case", Summary of Research Report, CRDI, octubre de 2007, p. 15; Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* p. 36.

[325] Banco Mundial/IPEA, *Bridging The Atlantic. Brazil and Sud-Saharan Africa South-South Partnering for Growth*, Informe, diciembre de 2011, p. 78.

[326] Evan R. Ellis, *China in Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 2009, p. 46.

[327] <http://chileabroad.gov.cl/corea-del-sur/relacion-bilateral/acuerdos-y-tratados-bilaterales/> (12 de marzo de 2015).

[328] MINREL, "Curso internacional de diplomáticos 2011", Presentación de internet, enero de 2011; <http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20110201/asocfile/20110201140141/curso_internacional_en_espanol.pdf> (23 de febrero de 2011).

de Asia.[329] Los gobiernos bolivarianos han promovido también programas de intercambio con sus socios privilegiados, por ejemplo entre el Instituto Diplomático Pedro Gual y Argelia, Egipto, Mali, Irán, Arabia Saudita y Vietnam. Además, se firmaron acuerdos con China y entre la Universidad Bolivariana y la Universidad Islámica de Irán desde 2006.[330] Es preciso reconocer que los intercambios eran aún puntuales, lo que explica el interés por crear mecanismos de fomento, entre los que se encuentra el otorgamiento de becas de estudio.

Existen también programas multilaterales, por ejemplo el de la Academia de Ciencias del mundo en desarrollo, por medio de la cual Brasil prometió en 2004 distribuir cincuenta becas anuales.[331] Sin embargo, es sobre todo en la escala bilateral donde aumentaron los ofrecimientos de financiamiento en los últimos años. Los gobiernos brasileños se basaron en un programa de intercambio entre estudiantes universitarios de 50 países en desarrollo, creado en 1964 (incluidos los socios regionales). Desde 1983 este programa fue ampliado a posgrado (el primero se llama PEC-G y el segundo PEC-PG),[332] y se crearon además proyectos específicos con Mozambique y con Timor Oriental: Itamaraty mismo poseía un programa de becas del que se beneficiaban los países latinoamericanos y lusófonos. Regularmente fueron organizadas contribuciones con

[329] 61% de los estudiantes de los intercambios provenían de América Latina y 14% de Europa. Por deducción, 9% correspondían a los otros, entre ellos África y el Medio Oriente. "Director de la Academia Diplomática da la bienvenida a alumnos extranjeros", *Boletín del MINREL*, 12 de junio de 2009.

[330] El libro amarillo de 1999 menciona acuerdos con la Universidad del Pueblo en Pekín y la de Nanjing. MPPRE, *Libro amarillo 1999*, p. 194; "La integración latinoamericana no se detiene", *Nueva Diplomacia*, vol. 3, núm. 2, febrero de 2008; "Niños chinos del Colegio San Litun leen a Bolívar y conocen más a Venezuela", *MINCI. Prensa Presidencial*, 24 de septiembre de 2008.

[331] PNUD, *Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires y nuevas orientaciones de la cooperación técnica entre los países en desarrollo*, Informe núm. SSC/14/1, Comité de Alto Nivel para el Examen de la Cooperación Sur-Sur, 21 de abril de 2005, p. 12.

[332] El PEC-PG es administrado por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y por la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior del Ministerio de la Educación (CAPES). <http://www.itamaraty.gov.br/temas/difusao-cultural/educacao> (20 de diciembre de 2010).

otros Estados como Líbano. Gracias a los PEC-G y a los PEC-PG, Brasil seleccionó a 4 140 estudiantes de graduación provenientes de 15 países africanos, más Timor Oriental, y 237 de post-graduación de 13 Estados africanos, India y Timor Oriental, entre 2003 y 2010. La gran mayoría eran alumnos de países lusófonos.[333] Durante los dos mandatos de Lula, Brasil fue el país que ofreció el mayor número de plazas universitarias (250) a la República Democrática del Congo;[334] sin embargo, la atribución de becas no representó sino el 10% de toda la cooperación brasileña otorgada entre 2005 y 2009.[335]

Las autoridades chilenas dispusieron asimismo de un programa de becas pero sólo encontramos un caso de financiamiento propuesto por la AGCI para que estudiantes chilenos pudieran hacer una estancia en Asia. Parecía que esta región atraería de manera particular a los jóvenes chilenos, lo que coincidía con la disponibilidad de las becas propuestas en el sitio de internet de la Agencia. China, Corea del Sur, Israel, Japón, Malasia, la Organización de Estados Americanos y Tailandia fueron los diferentes socios enumerados.[336] En comparación con Chile, los representantes venezolanos han desarrollado

[333] PEC-G: Angola, 333; Benín, 23; Cabo Verde, 1 984; Camerún, 6; Costa de Marfil, 6; Gabón, 11; Ghana, 39; Guinea Bissau, 928; Mali, 2; Mozambique, 113; Nigeria, 125; Senegal, 11; Santo Tomé y Príncipe, 264; RDC, 239; Kenya, 54; además de Timor Oriental, 2.

PEC-PG: Angola, 31; Benín, 1; Cabo Verde, 81; Camerún, 2; Costa de Marfil, 9; Egipto, 1; Ghana, 1; Guinea Bissau, 26; Mozambique, 73; Nigeria, 3; RDC, 1; Santo Tomé y Príncipe, 6; Senegal, 2; además de India, 2 y Timor Oriental, 53. <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico.php>; <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/historico.html> (12 de marzo de 2015).

[334] Patricia Soares Leite, *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa*, Brasilia, FUNAG, 2011, p. 184; Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV, Libro 1, 2010, pp. 39-40.

[335] El programa con Mozambique retuvo 2% del presupuesto del Ministerio de Ciencia y Tecnología para las becas, y los intercambios con Timor Oriental 37% del de la CAPES entre 2005 y 2009. 17% de los fondos de Itamaraty en este campo fueron dedicados a la capacitación dentro del Instituto Diplomático Rio Branco y beneficiaron sobre todo a los países lusófonos. ABC/IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Informe, diciembre de 2010, pp. 26 y 30-32.

[336] "Asia Top Destination for AGCI Scholarships in Chile: An Interview with Valeria Matus", BCN *Chile-Asia*, 25 de junio de 2008. <http://www.agci.cl/becas/> (23 de febrero de 2011).

mucho más este vector de cooperación: ofrecían becas de intercambio con Irán, 20 plazas en medicina integral comunitaria fueron prometidas a los palestinos en un inicio, y 18 financiamientos para una capacitación profesional en negociaciones y política económica fueron otorgadas a estudiantes de los países miembros del G-15.[337] Fue sobre todo África el destino privilegiado de los gobiernos de Hugo Chávez; un proyecto de cursos y de capacitación fue analizado con la Unión Africana, el cual se abriría a estudiantes de los dos lados del Atlántico. De acuerdo a fuentes oficiales, jóvenes malienses, gambianos y saharauis fueron beneficiados en primer lugar con programas de intercambio propuestos por Venezuela: estudiaron en los campos textil, petrolero y médico. En 2010, las acciones se extendieron ya que los beneficiarios provinieron de 18 países africanos diferentes.[338]

De alcance restringido y enfocado al otorgamiento de becas de estudio, la cooperación científica Sur-Sur de nuestros tres casos de estudio no ha dejado de aumentar a lo largo del periodo estudiado, lo que constituía un buen augurio para la continuación de la vinculación material. Los intercambios universitarios pueden, en efecto, influir potencialmente en los futuros actores de los países en cuestión. Por ejemplo, las relaciones entre Brasil y Cabo Verde se han intensificado sólidamente desde 2003 a causa del dinamismo de la diplomacia brasileña, pero con toda seguridad también porque el primer ministro caboverdiano nombrado en 2001, José María Neves, efectuó parte de su currículo universitario en el marco del programa PEC-G, en la Fundación Getúlio Vargas.[339] En 2007, 19.52% del pre-

[337] Fedecámaras, "Negociando a pérdida por diseño? Compromisos internacionales firmados por Venezuela (2005-2007)", Revista trimestral, julio de 2007; MPPRE, *Libro amarillo 2002*, p. 220; "Venezuela y Palestina suscriben tres instrumentos de cooperación", *MINCI. Prensa Presidencial*, 27 de noviembre de 2009.

[338] MPPRE, *Libro amarillo 2006*, p. 343; "Programa de intercambio educativo y de becas reforzará vínculos con África", *Boletín del MPPRE*, 4 de julio de 2005; "Venezuela recibirá este año estudiantes de 18 países de África", *VTV*, 17 de abril de 2010; "Venezuela es el tercer país latinoamericano con presencia en África", *MINCI. Prensa Presidencial*, 30 de agosto de 2008.

Sólo en 2010 se otorgaron 195 becas. María Florencia Giacchi, "La política exterior del gobierno de Hugo Chávez hacia África (2004-2010)", *Humania del Sur*, año 7, núm. 12, enero-junio 2012, p. 55.

[339] Patricia Soares Leite, *op. cit.,* p. 184.

supuesto de las actividades de la ABC fueron destinados a Cabo Verde, lo que lo convirtió en el principal beneficiario de los proyectos de la Agencia.[340] Consiguientemente, los intercambios universitarios favorecieron las relaciones Sur-Sur, que se encontraban además reforzadas por nuevas modalidades de acción solidarias.

3. Aparición de nuevos mecanismos de acercamiento solidario

Hemos detectado tres actividades inéditas de diplomacia solidaria que enriquecieron las cooperaciones técnica y científica Sur-Sur; se trata de proyectos triangulares instrumentados entre países en desarrollo, de la reducción de la deuda y de la asistencia humanitaria. Chile y Venezuela se beneficiaron además con los apoyos solidarios de Estados del Sur extrarregionales, lo que nos parece innovador.

a) Los proyectos triangulares Sur-Sur

Tanto el origen como la definición de la cooperación triangular siguen siendo objeto de debates; sin embargo, los avances de la investigación han permitido delimitar este concepto con mayor precisión. En todo caso, cualquier definición, no vinculará las prácticas o visiones propias de los actores a falta de un compromiso multilateral existente, como para la cooperación Sur-Sur. La cooperación triangular implica una asociación entre tres actores: gobiernos federales o locales, organismos multilaterales u organizaciones civiles, alrededor de un proyecto de desarrollo en beneficio de uno de los participantes; los otros dos combinan sus capacidades técnicas y financieras. Históricamente, los países desarrollados y las organizaciones internacionales estaban encargados de desempeñar este último papel.[341] Como lo subrayan Juan Pablo Pra-

[340] ABC, *South-South Cooperation Activities Carried Out by Brazil*, Informe, julio de 2007, p. 57.

[341] Bruno Ayllón, "A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento", Texto para discussão núm. 1845, IPEA, 2013; Jurek Seifert y Paolo de Renzio (coords.), *Beyond the North-South Divide: Triangular Cooperation in the New Development Cooperation*, BPC Policy Brief, vol. 4, núm. 4, BRICS Policy Center, abril-mayo de 2014.

do Lallande y Christian Freres, "en este sentido, la cooperación triangular es el efecto más evidente de la interacción entre ambas tradiciones de cooperación internacional [Norte-Sur y Sur-Sur]".[342] En una configuración Sur-Sur, aquí estudiada, un gobierno —actor dominante— recibe y otros dos, también en desarrollo, financian y aportan su *savoir faire*. Tal evolución se revela muy interesante porque profundiza los lazos y crea un tipo inédito de contacto plural, más aún en el contexto interregional, aunque los altos costos de coordinación y las diferencias en los objetivos políticos dificultan su realización. Tampoco borra la existencia de vínculos bilaterales más importantes que otros y la existencia de asimetrías. El propósito de tal cooperación es complementar las capacidades de cada participante y usar los recursos de manera más eficaz al multiplicar los intercambios de conocimiento.[343] Para nuestros tres casos, la mayor parte de estas iniciativas se implementaron a escala regional;[344] sin embargo, detectamos algunos ejemplos interregionales.

Desde su primer encuentro en el marco del Foro de Diálogo IBAS, los dirigentes brasileño, indio y sudafricano anunciaron la creación de un Fondo Trilateral de lucha contra el hambre y la pobreza.[345] El Fondo, administrado por el Consejo ejecutivo del PNUD, fue dotado desde su origen con tres millones de dólares por año; cada uno de los países provee un tercio de este monto. En 2011, una docena de proyectos ya fue planificada por el Fondo.[346] Entre los que se concreta-

[342] Juan Pablo Prado Lallande y Christian Freres, "Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica. La cooperación triangular hispano-latinoamericana", Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, vol. 1, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2016, p. 221. Cf. capítulo V-A-2-b, pp. 507-521.

[343] Bruno Ayllón, "A cooperação triangular…", *op. cit.,* p. 20.

[344] Bruno Ayllón, "Nuevos horizontes de la cooperación brasileña: proyectos estructurantes, sistemas de información y triangulación", en Bruno Ayllón y Tahina Ojeda (coords.), *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Madrid, Catarata, 2013, p. 73.

[345] Comunicado de Nueva York, 25 de septiembre de 2003, párrafo 8. Reunión al margen de la 58a. Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas entre el presidente Lula, el primer ministro indio Atal Bihari Vajpayee y el presidente sudafricano Thabo Mbeki.

[346] Folashadé A. Soulé-Kohndou, "Coopération Sud-Sud et lutte contre la pauvreté: le cas du Forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012.

ron sobresale el apoyo a la agricultura y a la piscicultura familiar, así como el aporte para servicios a las comunidades rurales en Guinea Bissau; la recolección y el reciclaje de los desechos en el barrio *Carrefour Feuilles* de Puerto Príncipe, capital de Haití; la renovación de infraestructuras de salud en Cabo Verde, y la construcción de un centro polideportivo, acompañada por la formación de ligas deportivas para adolescentes en Ramalá.[347] Algunos proyectos se renovaron, como el de Guinea Bissau; otros concluyeron, principalmente los que estaban destinados a los Territorios Palestinos. Por último, fueron consideradas algunas acciones de beneficio para nuevos receptores, como Camboya, Laos, Sierra Leona y Burundi.[348] El Fondo fue reconocido internacionalmente como un modelo de cooperación Sur-Sur.[349] Brasil prosiguió con su experiencia trilateral firmando un

[347] Realizado de marzo de 2005 a junio de 2007, el proyecto en Guinea Bissau contribuyó, de acuerdo al PNUD, al mejoramiento de la alimentación local, introduciendo semillas de arroz adaptadas a las estaciones de lluvia. 4 500 personas se habrían beneficiado de esta asistencia técnica. Hasta septiembre de 2011, al menos un millón de dólares fue aportado por el Fondo. Alentado por el buen desempeño de esta actividad, se estableció una segunda fase que incluyó la alfabetización de adultos, principalmente mujeres y jóvenes, y la instalación de paneles solares. En Haití, el programa de 550 000 dólares fue realizado entre febrero de 2006 y abril de 2007 y permitió la creación de 358 empleos. En Cabo Verde, el puesto sanitario de Covoada en la isla de São Nicolau, de difícil acceso, fue rehabilitado con el fin de acoger a 230 personas. Un espacio de la Cruz Roja situado en las cercanías y que lleva asistencia a personas de edad avanzada fue también renovado. El centro polideportivo de Ramalá fue construido de mayo de 2009 a junio de 2011, con un costo de un millón de dólares.

"Fundo IBAS conclui cinco projetos de apoio a países em desenvolvimento", *Boletín de la Secom núm. 1 395,* 21 de octubre de 2011; IBSA Fund/United Nations Office for South-South Cooperation, *The India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation*, Informe anual, 2011. <http://www.itemaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fundo-ibas/view> (29 de noviembre de 2010).

[348] <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/fórum-ibas> (5 de noviembre de 2011).

[349] Recibió el Premio de las Asociaciones Sur-Sur (*South-South Partnership Awards*) otorgado por la ONU en 2006, posteriormente, el Premio de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (*Millennium Development Goals*). "Brasil, India e África do Sul ganham premio por projetos no Haiti e em Guiné-Bissau", *Agência Brasil*, 20 de diciembre de 2006; "Fundo IBAS recebe o premio 'Millennium Development Goals'", *Boletín del MRE núm. 589*, 21 de septiembre de 2010.

memorando de entendimiento con Egipto cuyo objetivo era promover actividades conjuntas de cooperación técnica en África; asimismo, estudió la factibilidad de una colaboración con Indonesia y Timor Oriental.[350]

Los gobiernos bolivarianos propusieron también efectuar asociaciones triangulares en África, con Irán y Cuba, aunque en el primer caso no encontramos datos sobre su realización.[351] En lo tocante a Cuba, la asociación tuvo mejores avances; el régimen castrista gozaba de la experiencia africana, de la que se pudo beneficiar también la Venezuela de Hugo Chávez. Además tuvieron lugar conversaciones a propósito de campañas de alfabetización, de actividades en el ámbito de la salud en Benín y de un acompañamiento cubano del programa Apadrina una escuela en África, en Ghana.[352] Las actividades conjuntas se fueron ampliando ya que en 2008 el entonces ministro de Relaciones Exteriores Nicolás Maduro, aprobó el financiamiento de cinco nuevos proyectos: la lucha contra la malaria en África Occidental en donde Venezuela aportaría el financiamiento y Cuba su expertización;[353] la construcción de una escuela de enseñanza secundaria en beneficio de los saharauis; programas de seguridad alimentaria con la FAO en África Occidental, y de asistencia médica en Suazilandia y Lesoto.[354] Un ejemplo de acción concreta fue la reproducción de la Operación Milagro, cuyo objetivo era el cuidado de las personas con enfermedades de la vista, como estrabismo o cataratas, que incluía la capacitación de especialistas africanos por médicos cubanos.[355] La implantación de este programa en África ini-

[350] "Atos assinados por ocasião da visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Egito, Ahmed Aboul Gheit - Brasilia, 29 y 30 de julho de 2009", *Boletín del MRE núm 358*, 30 de julio de 2009; "Missão da ABC à Indonésia negocia programa de cooperação trilateral com Timor Leste", *Nota de la ABC*, 22 de enero de 2008.

[351] Un esquema de cooperación Venezuela-África-Irán fue discutido en 2009 en los campos de la energía y la alimentación. Mauritania, Mali y Níger fueron mencionados como potenciales beneficiarios. MPPRE, *Memoria y cuenta año 2009*, Informe de Actividades para la Asamblea Nacional, p. 149.

[352] MPPRE, *Libro amarillo 2006*, pp. 328-329; *Libro amarillo 2007*, p. 487.

[353] MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 264.

[354] MPPRE, "Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008", Powerpoint interno, octubre de 2008, pp. 52-58.

[355] Puesta en marcha en 2005 por Venezuela y Cuba, se expandió en un primer

ció en Mali y Angola; de acuerdo a cifras difundidas por la prensa alternativa, respectivamente 6 714 y 2 453 pacientes recibieron cuidados médicos entre 2004 y octubre de 2008.[356] Acción que continuó en África, austral y occidental.[357] Finalmente, desde hace poco tiempo las autoridades chilenas han participado también en la cooperación trilateral, ya que proponen un diplomado en gobernanza electrónica destinado a doce países latinoamericanos y caribeños con el apoyo de la agencia KOICA de Corea del Sur.[358] Otros dos aspectos originales se desprenden de la diplomacia solidaria chilena, brasileña y venezolana: la renegociación de la deuda y la asistencia humanitaria.

b) La disminución de las deudas africanas decidida por Brasil

La disminución de las deudas africanas correspondió únicamente a Brasil, que había otorgado créditos a varios países durante el primer *boom* de los intercambios económicos. Estos préstamos, en ocasiones no pagados, simbolizaron el fracaso de este periodo de densificación; en adelante la estrategia de la reducción de deuda se convertirían en un factor de acercamiento. Una vez más la disponibilidad de los datos es fragmentaria, pero los que tenemos a nuestra disposición nos permiten concluir que opera una intensificación de los nexos por este medio. Ya durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso Brasil inició un proceso de disminución de deudas de los países africanos, política que fue profundizada por el equipo de Luiz Inácio Lula da Silva.[359] Como miembro observador del Club de París o en el marco de la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), Brasil se comprometió a borrar parte de la deuda de siete

---

momento en la región latinoamericana y caribeña. "Agenda África impulsará acercamiento solidario y cooperación sur-sur", *Radio Nacional de Venezuela (RNV)*, 29 de marzo de 2008.

356 MPPRE, *Libro amarillo 2007*, p. 490; "Operación Milagro: la solidaridad censurada", *Cubainformación*, 18 de noviembre de 2008.

357 "Agenda África 2008 impulsará acercamiento solidario y cooperación sur-sur", *RNV*, 29 de marzo de 2008.

358 "AGCI, Corea y Universidad de Chile inauguran diplomado internacional de gobierno electrónico", *Boletín de la AGCI*, 29 de noviembre de 2010.

359 Cf. capítulo I-B-2-b, pp. 145-150.

países africanos: Mozambique, Tanzania, Mauritania, Guinea Bissau, Cabo Verde, Gabón y Nigeria, lo que representó más de 1.25 mil millones de dólares en 2006. Las negociaciones también desembocaron en la reprogramación de las deudas de Senegal, Nigeria y Angola; para esta última fue establecido un sistema de pago con petróleo.[360] La asistencia humanitaria representó otra palanca innovadora de las diplomacias solidarias, y fue empleada por nuestros tres países en estudio.

c) La asistencia humanitaria proveniente de Brasil, Chile y Venezuela

La asistencia humanitaria no puede definirse con exactitud, pero remite en general a actividades de apoyo a personas necesitadas a causa de un cambio brusco en sus condiciones de vida.[361] Los gobiernos de Lula desarrollaron ampliamente esta forma de solidaridad. Dona-

[360] Los montos que reunimos son los siguientes: Mozambique, 315 millones de dólares (95%); Tanzania, 10 millones; Mauritania, 9 millones; Guinea Bissau, 5 millones; Cabo Verde, 2.7 millones; Gabón, 36 millones; Nigeria, 67% (deuda de más de 100 millones) = 1.25 mil millones de dólares con países africanos en 2006. Catrina Schlager, "Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brazil", Briefing Paper núm. 3, FES, marzo de 2007, p. 7; Bruno Ayllón e Iara Costa Leite, "La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior", en Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*, Madrid, Catarata, 2010, p. 92; Claúdio Oliveira Ribeiro, "La politique africaine du Brésil et le gouvernement Lula", *Politique Africaine*, núm. 113, marzo de 2009, p. 83; Alex André Vargem, "A política externa brasileira para África no Governo Lula", *Ponto e Vírgula*, núm. 4, 2008, p. 8; *I* CNPEPI, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 259; Alexandre Jorge de Lima, *Cooperação Técnica Bilateral Brasil-Angola*, tesis de Maestría en Diplomacia, Instituto Rio Branco, 2005, p. 30.

También fueron iniciadas negociaciones con el Congo: "Lula quer perdoar divida do Congo", *Gazeta Mercantil*, 17 de octubre de 2007.

[361] Al interior mismo de la administración brasileña existen divergencias: el Ministerio del Desarrollo Social y de la Lucha contra el Hambre (MDS) no desea incluir la asistencia humanitaria en las actividades de cooperación, mientras que Itamaraty es más favorable. Un proyecto de ley enviado al Congreso Nacional (737/2007, 3) pretende dar un marco jurídico al GTI-AHI y a su actividad de coordinación. Guilherme de Oliveira Schmitz, João Brigido Bezerra Lima y Alain Somaio, "Assistencia humanitária internacional: uma análise da experiencia brasileira recente (2007-2010)", *Boletim de Economía e Política Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 2010, pp. 54-55, 58.

tivos ofrecidos a Líbano y a los Territorios Palestinos en varias ocasiones luego del regreso de las hostilidades con Israel, apoyos a los países afectados por catástrofes naturales (sismo en Irán y China; tsunami en Asia; inundaciones en Angola, Guinea Bissau, Mozambique, Zambia y Paquistán; crudo invierno en Mongolia); apoyo a las poblaciones civiles en Somalia y Sudán, contribución a la reconstrucción en Afganistán, Irak y Sri Lanka, son algunos ejemplos de una asistencia acrecentada y diversificada.[362] Los esfuerzos brasileños formaron parte de la política exterior de este país, ya que las autoridades buscaron institucionalizar esta práctica. Persiguiendo este objetivo, conformaron un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI-AHI) en 2006 con el fin de facilitar la coordinación y la rapidez de ejecución de las operaciones de socorro, y pusieron a disposición un almacén en el Aeropuerto Internacional de Galeão de Río de Janeiro.[363] Incluso una cuenta bancaria fue abierta con el PNUD en diciembre de 2010, que permitió a los brasileños efectuar donativos.[364] África y Asia (incluido el Medio Oriente) recibieron 16.44 y 7.26% de los fondos, respectivamente. En este conjunto volvemos a encontrar los objetivos de la cooperación técnica y científica, a saber, los países lusófonos (8%), a los que se agregaron los Territorios Palestinos (12.84%), primer destinatario extrarregional que acumuló casi veinte millones de dólares de donaciones.[365] Por último, la asistencia brasileña se expresó también con el recibimiento en su territorio de demandantes de asilo. La ley 9 474 de 1997 otorgó mayor cantidad de medios al encuadramiento de refugiados, cuyo número aumentó en los últimos años. En 2009, 4 294 refugiados de 76 nacio-

[362] *Repertorio de Política Externa*, Brasilia, MRE, 2007, p. 182; Paulo G. Fagundes Visentini y Analúcia Danilevicz Pereira, "A política africana do governo Lula", Artigo, NERINT, *ca.* 2008; Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV, Libro 1, 2010, p. 57.

[363] ABC/IPEA, *op. cit.,* p. 23-26. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-humanitaria/asistencia-humanitaria/view> (15 de diciembre de 2010).

[364] "Conta bancaria para arrecadação de recursos destinados à cooperação humanitária internacional", *Boletín del* MRE *núm. 747*, 29 de diciembre de 2010.

[365] De acuerdo a cifras publicadas por la prensa brasileña, la asistencia humanitaria habría aumentado 95.2% entre 2007 y 2010. Cf. anexo 23, p. 385; ABC/IPEA, *op. cit.,* p. 26.

nalidades diferentes vivían en Brasil, de los cuales 40% eran angoleños. Brasil recibió asimismo personas que ya tenían el estatuto de refugiados a cargo de la ONU, como los palestinos.[366]

Por su parte, los gobiernos chilenos no adoptaron una política de asistencia de igual amplitud, aunque se desarrolló cada vez más. En diciembre de 2007 participaron en la Conferencia Internacional de Donantes para los Territorios Palestinos, organizada en París, durante la cual se comprometieron a mantener su apoyo a las instituciones a cargo de la ayuda a los palestinos. Para cumplir con su promesa, Chile empezó a acoger a algunos refugiados palestinos en su territorio en abril de 2008.[367]

Más que sus homólogos chilenos, las autoridades venezolanas dieron un impulso inédito a la asistencia humanitaria a partir de la elección de Hugo Chávez. Desde 2007, la obtención de datos cifrados fue imposible, pues las autoridades ya no los difundieron.[368] Sin embargo, pudimos constatar que la cooperación se institucionalizó, puesto que en 2004 fue creada la Brigada Internacional Cívico Militar de Rescate y Asistencia Humanitaria "Simón Bolívar", entonces adscrita al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.[369] Además, Venezuela ofreció su apoyo de manera regular mediante organizaciones internacionales, como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que se encargaron de la compra de alimentos. Diversos países africanos, así como refugiados saharauis, se beneficiaron con los donativos venezolanos antes de

[366] ABC/IPEA, *op. cit.,* p. 41. <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.htm> (12 de marzo de 2015).

[367] Chile dio su apoyo a la Agencia de la ONU para los Refugiados (UNHCR), a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNWRA) y al Fondo de Central de Intervención de Urgencia (CERF). "Chile participó en conferencia de donantes de Palestina", *Boletín del MINREL*, 18 de diciembre de 2007. "En marzo llegan a Chile refugiados Palestinos", *Boletín del MINREL*, 22 de febrero de 2008: 117 personas en total. "Llegó a La Calera, Chile, el primer grupo de refugiados palestinos", *Los Andes*, 7 de abril de 2008.

[368] Cf. introducción, pp. 53-54.

[369] MPPRE, *Libro amarillo 2004*, p. 371; Aáron Liendo, *África en el contexto global actual*, Caracas, MINCI, 2008, p. 46.

2007, por múltiples razones: crisis alimentarias en Burkina Faso, Mauritania, Níger, Kenia y Somalia, y también la inundación de un campo saharaui. El Fondo Especial para África consagró parte de sus recursos a la asistencia humanitaria. En 2004 el gobierno de Hugo Chávez acudió en auxilio del pueblo iraní luego del terremoto de Bam; posteriormente apoyó a las poblaciones asiáticas víctimas del tsunami del 26 de diciembre. 8.2 millones de dólares fueron entregados a Sri Lanka e Indonesia a partir de donaciones públicas y privadas; estas últimas colectas fueron posibles gracias a una campaña de solidaridad bautizada como "un Bolívar para Asia".[370] Desde entonces, algunos boletines oficiales revelaron que fueron hechos envíos humanitarios a Zimbabue, los Territorios Palestinos, Etiopía y en beneficio de los saharauis.[371] Una última forma de acción de cooperación Sur-Sur residió en las acciones solidarias hacia varios países sudamericanos.

[370] Los detalles de los que disponemos, referentes a las donaciones, son los siguientes: 2004, Irán, 2 millones de dólares; 2005, Burkina Faso, un millón de dólares a través del PAM; Mauritania, 500 000 dólares a través del PAM; Níger, 1.5 millones a través del PAM; Sri Lanka, 1 000 casas de 6 000 dólares cada una (6.2 millones); Indonesia, 2 millones; 2006, Kenia, aporte vía PAM (877 toneladas de maíz); Somalia, aporte vía PAM; Mali. MPPRE, *Libro amarillo 2004*, p. 221; *Libro amarillo 2005*, pp. 308-311 y 329; *Libro amarillo 2006*, p. 335; "Gobierno nacional promueve relaciones diplomáticas con 12 países asiáticos", *Boletín del* MPPRE, 1 de julio de 2005. Para Asia: "Campaña de solidaridad: un Bolívar para Asia", MINCI. *Prensa Presidencial*, 21 de enero de 2005; "Gobierno nacional promueve relaciones diplomáticas con 12 países asiáticos", *Boletín del* MPPRE, 1 de julio de 2005.

[371] Los montos de las donaciones son los siguientes: Zimbabue, 67 toneladas de bienes de primera necesidad; Territorios Palestinos, 12.5 toneladas y promesa de 80 más; Etiopía, 300 000 dólares otorgados a través del PAM para dar tres meses de alimentación en las escuelas que se beneficiaban del programa Apadrina una escuela en África. MPPRE, *Memoria y cuenta año 2009*, Informe de las actividades para la Asamblea Nacional, p. 181; MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 253; "Gobierno de Zimbabue agradecido por la ayuda humanitaria de Venezuela", *Boletín del* MPPRE, 6 de enero de 2009; "Salió primer cargamento de ayuda humanitaria de Venezuela a Palestina", MINCI. *Prensa Presidencial*, 11 de enero de 2009.

d) La contribución recibida por Chile y Venezuela

La diplomacia solidaria conducida por los países objeto de nuestro estudio se inscribió en un contexto de aumento generalizado de los proyectos de cooperación Sur-Sur.[372] Lógicamente, los Estados sudamericanos fueron también beneficiados por la generosidad de otros socios en desarrollo, como lo demostró la experiencia de Chile y Venezuela. La primera forma de solidaridad correspondió a las donaciones de apoyo a los gobiernos que debían enfrentar catástrofes naturales. Venezuela y Chile fueron afectados por desastres de gran magnitud; en particular, desde su primer año al frente del gobierno, Hugo Chávez tuvo que afrontar un trágico deslave en el Estado de Vargas. Los representantes de Kuwait otorgaron en ese momento 300 000 dólares y los de Corea del Sur también dieron su apoyo.[373] En diciembre de 2010 Venezuela fue de nuevo afectada por lluvias diluvianas; los socios en desarrollo reaccionaron con contribuciones de al menos 14 países, entre los cuales se encontraban Palestina —reconocida como un Estado por Venezuela desde abril de 2009— y dos empresas chinas.[374] Asimismo, en febrero de 2010 Chile sufrió

[372] ECOSOC, *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, Background Study for the Development Cooperation Forum, abril de 2008, p. 35.

[373] Ocho Estados sufrieron daños importantes, en particular Vargas, donde el exceso de lluvias torrenciales e inundaciones provocaron un deslave que ocasionó varias centenas de muertos. Para un análisis de este triste episodio, véase Sandrine Revet, *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*, París, Presses Sorbonne Nouvelle, 2007. MPPRE, *Libro amarillo 2001*, p. 218; "En la tesis de la multipolaridad las alianzas con Asia son vitales", *Boletín del* MPPRE, 3 de mayo de 2005.

En 2005, China e India también efectuaron donaciones: "Parroquia Curicuao beneficiaría de la cooperación por parte de China", *Boletín del* MPPRE, 17 de mayo de 2005.

[374] Argelia, Arabia Saudita, Sudán, los Emiratos Árabes Unidos, Irak, Kuwait, Libia, Palestina y Catar, así como la comunidad árabe-venezolana, proveyeron varias toneladas de productos de primera necesidad. La comunidad palestina hizo un donativo de 90 toneladas de alimentos y ropa en presencia del embajador Farid Swaun. En cuanto a los demás, Indonesia dio 1.5 toneladas de productos, y a nombre de China, el gobierno donó 200 000 dólares y la CNPC 300 000. Haier ofreció 90 toneladas de sardinas con la corporación de alimentos siria 3C. Siria: 40 toneladas de ayuda prometidas. Fueron citados además Corea del Sur y Gambia (en bilateral). MPPRE, *Libro amarillo 2010*, pp. 202-275; "Embajadores de países árabes entregaron aporte voluntario en Casa Amarilla", *Boletín del* MPPRE, 17 de diciembre de 2010;

un violento sismo de 8.8º en la escala Richter; tras la catástrofe, al menos siete gobiernos, en su mayoría asiáticos, ofrecieron apoyo financiero y/o material.[375]

La cooperación establecida por otros socios en desarrollo no se limitó a apoyos puntuales vinculados a situaciones de urgencia humanitaria. En lo tocante a Chile, por ejemplo, China y Hong Kong otorgaron becas a sus estudiantes; Singapur contribuyó al mejoramiento de la enseñanza universitaria de las matemáticas en Santiago; Corea del Sur proveyó su *savoir-faire* en telecomunicaciones a las instituciones públicas chilenas desde 2004, y una fundación india de investigación, M. S. Swaminathan, participó en la instalación de internet en el mundo rural gracias al Wifi y al WiMax.[376] Por medio de proyectos conjuntos realizados en su territorio, los gobiernos venezolanos obtuvieron transferencias de tecnología y programas de formación. Especialistas chinos acompañaron diversos proyectos que fueron conducidos por los equipos de Hugo Chávez, principalmente en los ámbitos administrativo y agrícola. Así, la Academia de Ciencias Agrícolas de Shandong supervisó el cultivo de arroz y maíz en el

---

"Solidaridad con Venezuela llega desde continente asiático", *Boletín del* MPPRE, 23 de diciembre de 2010; "Comunidad palestina en Venezuela entrega su aporte a las familias afectadas por las lluvias", *Boletín del* MPPRE, 25 de diciembre de 2010; "Donaciones de varios países llegan a Venezuela tras emergencia por lluvias", *Boletín del* MPPRE, 9 de diciembre de 2010.

375 Entre los contribuyentes se distinguieron: Sudáfrica, 73 000 dólares; Corea del Sur, equipamiento (tiendas de campaña, generadores eléctricos, aparatos médicos y de tratamiento de agua); India, 5 millones de dólares; Indonesia, un millón y equipamientos (como Corea del Sur), más 100 000 dólares por parte de la Cruz Roja china. "Canciller informa a la Presidenta sobre la situación de ayuda internacional", *Boletín del* MINREL, 4 de marzo de 2010; "Canciller Moreno agradece ayuda donada por la India para la reconstrucción", *Boletín del* MINREL, 5 de mayo de 2010; "Gobierno de Sudáfrica envía donación solidaria a víctimas del terremoto el 27/F", *Boletín del* MINREL, 9 de diciembre de 2010.

376 "China entregó el resultado de las becas para el 2010-2011", *Boletín de la* AGCI, 30 de julio de 2010: 21 becas, de las que fueron renovadas 3 en 2010-2011; "Hong-Kong busca en Chile los mejores estudiantes para que cursen doctorados", *El Mercurio*, 19 de septiembre de 2010; "Singapur y Japón difunden en Chile sus exitosas estrategias para enseñar matemática", *El Mercurio*, 11 de octubre de 2009; "Delegación india de científicos y expertos en seguridad alimentaria visita Chile", *Boletín de la* AGCI, 27 de octubre de 2009.

Alto Apure; además, han recibido a venezolanos desde 2007.[377] Manteniendo una estrecha colaboración con las autoridades chinas, la capacitación de dirigentes del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) fue programada por la Escuela de Dirigentes del Partido Comunista Chino, así como el entrenamiento de 116 técnicos y 11 ingenieros de PDVSA en la fabricación de instrumentos de perforación.[378] Por último, los gobiernos chinos entregaron varias donaciones a las autoridades venezolanas, algunas de ellas en 2004 y 2007.[379] Irán, otro socio privilegiado del gobierno bolivariano, contribuyó asimismo a la realización de proyectos de desarrollo. Estudiantes de diplomacia, química y mecánica[380] viajaron a Teherán para tomar cursos, y representantes iraníes apoyaron la creación del Centro de Capacitación y Petroquímica de la empresa Pequiven en el Estado de Carabobo.[381] También se efectuaron proyectos en los sectores de la educación y la agricultura. Surgieron acciones específicas con nuevos socios, como un proyecto piloto de ricicultura con Vietnam en Guárico, así como la capacitación de técnicos venezolanos por la Sonatrach en Argelia.[382]

[377] En el ámbito administrativo, se trató de la capacitación de funcionarios de la Escuela de Planificación Venezolana por la Escuela Nacional de Administración de China. "China y Venezuela construirán empresa mixta de refinación en Guarico", *Boletín del MPPRE*, 23 de diciembre de 2009; "Se profundiza cooperación agrícola con la provincia de Shandong", *MINCI. Prensa Presidencial*, 26 de agosto de 2006; "Venezuela comienza siembra de maíz y arroz rumbo a la soberanía alimentaria", *MINCI. Prensa Presidencial*, 10 de mayo de 2009; "Arrancó siembra de arroz y maíz en tierras recuperadas de Santo Domingo", *MINCI. Prensa Presidencial*, 15 de octubre de 2009.

[378] "En Venezuela primeros taladros del convenio PDVSA-China", *Aporrea.org*, 19 de noviembre de 2007; "Gobierno formará cuadros políticos con experiencia del partido comunista chino", *MINCI. Prensa Presidencial*, 9 de abril de 2009.

[379] Cinco millones de yuanes fueron entregados en 2004 y diez millones en 2007. "Comercio bilateral Venezuela-China alcanzó record histórico", *Boletín del MPPRE*, 5 de abril de 2004; "Firmados seis instrumentos de cooperación con China", *MINCI. Prensa Presidencial*, 26 de marzo de 2007.

[380] "Delegación venezolano boliviana concluye curso de capacitación diplomática en la República Islámica de Irán", *Boletín del MPPRE*, 19 de julio de 2006.

[381] Al mismo tiempo fue inaugurada una mezquita en Morón en septiembre de 2006 para los profesores iraníes. "Venezuela se convertirá en una potencia petroquímica", *MINCI. Prensa Presidencial*, 17 de septiembre de 2006.

[382] "Canciller Maduro instaló II Comisión mixta de cooperación Venezuela-

La diplomacia solidaria representó, por ende, un eje suplementario privilegiado por los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos en sus estrategias respecto a los países del Sur desde el inicio de los años 2000. A pesar de las modalidades de acciones diversas y de movimientos a veces nacientes, una vinculación material apareció y se amplificó a lo largo de este decenio. La voluntad de participar en el desarrollo mundial permitiendo al mismo tiempo a estos actores afirmar su capacidad de éxito fue innegable; se establecieron contactos en ámbitos antes poco explorados. Hemos precisado en la introducción de este capítulo que la durabilidad de las relaciones entre los países en desarrollo se revela indispensable para crear lazos de solidaridad. La diversificación de las temáticas en el acercamiento Sur-Sur implica el compromiso de un mayor número de entidades de todas las partes, lo que contribuye a la implantación de estas iniciativas en las políticas exteriores.

D. La diversificación de los lazos materiales: diplomacia cultural y defensa

Además de las dinámicas retomadas de un primer legado, las diplomacias brasileñas, chilenas y venezolanas han empleado nuevos métodos para acercarse a sus socios, que incluyen dos campos en particular: la cultura y la defensa; un sinnúmero de relaciones inéditas que multiplican los contactos.

1. La cultura como instrumento de apoyo a las políticas exteriores Sur-Sur

La utilización de la cultura por la diplomacia no es entendida aquí en el sentido clásico definido por Joseph Nye en *La naturaleza cambiante del poder norteamericano;* opone, en efecto, el *hard power* que remite al poderío de la coacción, incluida la militar, al *soft power* o poderío de la

Argelia", *Boletín del* MPPRE, 22 de octubre de 2007; "Presidente inspecciona primera cosecha de arroz en el Cajón del Arauca", MINCI. *Prensa Presidencial*, 25 de octubre de 2009.

persuasión, que permite a un Estado "lograr que los otros quieran lo que uno quiere" y que descansa en "recursos intangibles de poder tales como la cultura, la ideología y las instituciones".[383] Los tres países estudiados no emplearon la cultura para obtener lo que deseaban, sino más bien como un instrumento para darse a conocer mejor con sus socios, particularmente con los nuevos. Esta diferencia tampoco significó que la empresa fuera totalmente desinteresada; sus estrategias se ubicaban en el cruce de la diplomacia cultural y las relaciones culturales internacionales, así definidas por Edgard Telles Ribeiro: "Las relaciones culturales internacionales tienen por objetivo el desarrollo, a largo plazo, de una mayor comprensión y el acercamiento entre los pueblos y las instituciones en una perspectiva de mutuo beneficio", "la diplomacia cultural sería entonces […] el empleo específico de estas relaciones culturales para la realización de objetivos no solamente culturales sino también políticos, comerciales o económicos".[384] Sirviendo de refuerzo a las orientaciones diplomáticas, la cultura participa paralelamente en un proceso de descubrimiento del otro.

Frecuentemente coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y bajo su autoridad, las actividades culturales representaron un instrumento primordial de proyección positiva que tuvo como fin profundizar o iniciar nuevos lazos.[385] La cultura sirvió para reforzar relaciones nacientes, de ahí la organización de múltiples eventos al margen del Foro de Diálogo IBAS y de los procesos América del Sur-Países Árabes (ASPA) y América del Sur-África (ASA).[386] Se observan acontecimientos diversos y repartidos en todo el periodo,

[383] Joseph Nye, *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, pp. 39-40.

[384] Cita tomada del libro de Juliette Dumont, *L'Institut International de Coopération Intellectuelle et le Brésil (1924-1946)*, París, IHEAL, 2008, p. 18. La referencia al texto original es: Edgard Telles Ribeiro, *Diplomacia cultural: seu papel na política exterior brasileira*, Brasilia, FUNAG, 1989, p. 23.

[385] Las actividades culturales ya fueron empleadas por la diplomacia brasileña con el mundo en desarrollo, pero de manera puntual. Por ejemplo, Itamaraty sostuvo la participación de los capoeristas Mestre Pastinha y Mestre João Grande en el Festival Mundial de Artes Negras de Dakar en 1966. Sin embargo, no se puede deducir de ello un verdadero acercamiento por esta temática.

[386] Cf. anexo 6, pp. 227 y ss.

por lo que es preciso ponerlos en perspectiva.[387] Brasil firmó acuerdos culturales, entre los cuales algunos preveían el establecimiento de programas ejecutivos con 28 socios en desarrollo extrarregionales.[388] Sin embargo, en 2008 el Departamento Cultural del Ministerio de Relaciones Exteriores no consagró sino 7.5% de sus recursos a África, 12.1% a Asia (incluyendo Japón y Oceanía) y 4% al Medio Oriente.[389] A título de comparación, 24.4% de los fondos fueron destinados a América del Sur.

De nuestros tres temas de estudio, fueron los gobiernos de Hugo Chávez los que más difundieron sus eventos culturales, consecuencia de su proyecto diplomático que se definió como alternativo y centrado en lo social. Se trató tal vez, al mismo tiempo, de compensar la ausencia de lazos comerciales, específicamente con el continente africano. La cultura fue puesta al servicio de una estrategia de presencia, lo que la diplomacia venezolana asumió totalmente. Por eso leemos en el *Libro amarillo 2007* que se buscaba "establecer la cultura como asunto político, vale decir estratégico [política de Estado], para todo caso prioritario en los procesos de cambios estructurales e integrales de la nación".[390] En 2009 ya existían diez acuerdos firmados, incluyendo dos anteriores a la llegada al poder de Hugo Chávez. Este importante número situó los intercambios culturales entre las prioridades de la política africana venezolana. El sector cultural reunió el mayor número de textos firmados, comparables en cantidad sólo

[387] Cf. anexo 25, pp. 398-405.

[388] Se trata de 17 países africanos (Angola, Namibia, Sudáfrica, Camerún, Senegal, Egipto, Túnez, Mozambique, RDC, Argelia, Botsuana, Sierra Leona, Burkina Faso, Zambia, Kenia, Nigeria, Mali) y de 11 socios de Asia y el Medio Oriente (India, China, Vietnam, Siria, Kuwait, Corea del Sur, Jordania, Timor Oriental, Irán, Autoridad Palestina, Catar). Itamaraty, "Promoção Cultural, Eventos culturais no Exterior", Ficha preparatoria núm. 8.2.1., *Balanço de Governo 2003-2010*, 2010.

[389] Aquí está presentada la repartición de los fondos (en dólares): África, 74 401; Asia y Oceanía, 121 014.32; Medio Oriente, 40 266.27; América del Sur, 243 062.49; CPLP, 46 934.01 (con Portugal), o sea 4.7%. Total: 996 125.38. Itamaraty, *Tomada de contas anual. Departamento Cultural*, *Exercício de 2008*, Documento interno, *ca.* 2009. Las proporciones son un poco inferiores en 2007: África, 8.2%; Asia y Oceanía, 10.6%; Medio Oriente, 1%; CPLP, 2.8%. Itamaraty, *Tomada de contas anual. Departamento Cultural*, *Exercício 2007*, Documento interno, *ca.* 2008.

[390] MPPRE, *Libro amarillo 2007*, p. 667.

con aquellos del ámbito de la energía.[391] Según Camille Forite, la ausencia de un marco jurídico no inhibió los intercambios culturales, como en el caso de Sudáfrica.[392] En cambio la firma de un acuerdo no garantizó la organización de eventos.

A medida que crecían los lazos culturales, prácticas similares a la lógica del *soft power* tendieron a surgir. Esta evolución sugiere que la densificación material resultó de estrategias gubernamentales y por ende no es neutra. Cuando existían desafíos económicos, la diplomacia podía emplear la cultura para fines distintos, superando entonces la simple presentación del país mismo. La Declaración Conjunta publicada al final de la Primera Cumbre ASPA de Brasilia subrayó: "[…] la importancia creciente de la cultura como pasarela de integración entre los pueblos y como actividad económica que impulsa el desarrollo y la cooperación mutua".[393] Entre los tres casos, Chile se distinguió por la instrumentalización de la cultura. La inclusión recurrente de la Agencia de Promoción de las Exportaciones de las Pequeñas y Medianas Empresas, ProChile, en la preparación de grandes eventos artísticos, así lo ejemplifica; además se desarrollaron a menudo en el territorio de los países blanco. Los representantes chilenos esperaban aminorar el peso del desconocimiento recíproco y de esta manera promover los intercambios económicos y financieros, gracias a la cultura. Las Semanas de Chile y la operación "Imagen País" lanzada en 2007 en Asia presentaron un aspecto diferente de las actividades venezolanas en África:[394] Visitas técnicas, semina-

[391] Camille Forite, *Chávez et l'Afrique*, París, IHEAL, 2011, pp. 128-140. Olga Fonseca, "Evolución de las relaciones diplomáticas Venezuela-África, 1999-2007", *Política Exterior y Soberanía*, vol. 2, núm. 4, diciembre de 2007, p. 36; se trata entonces de la directora del Viceministerio para Asuntos Africanos, quien cuenta nueve acuerdos culturales por ocho energéticos en aquel momento; 1977, Senegal; 1981, Egipto; 1999, Marruecos; 2000, Nigeria; 2007, Mali, Argelia, Gambia, Kenia; 2008, Libia; 2009, Namibia.

[392] Camille Forite, *op. cit.,* pp. 138-139.

[393] *Repertório de Política Externa*, Brasilia, MRE, 2007, p. 177.

[394] La operación Imagen País tiene como objetivo China, Corea del Sur e India, más puntualmente (además de Japón).

Ejemplos de actividades:

- lanzamiento de la Campaña en el Museo de Arte de Shanghái alrededor de tres salones temáticos: vino, salmón, uva. Presentación de símbolos culturales: un

rios o demostraciones gastronómicas se destacaron, siempre en presencia de las empresas. Por ejemplo, el pintor Eduardo Vera Lastra expuso en Asia financiado por ProChile, que buscaba persuadir a este mercado.[395] En la misma lógica, el gobierno obtuvo una participación en el programa televisivo *Be my guest,* de NMTV en China, para presentar su oferta de exportación. Apoyados por la cultura, estos acontecimientos se volvieron entonces operación comercial. Las acciones de este país no se resumen en estos ejemplos. Las inauguraciones de exposiciones o las donaciones de esculturas se multiplicaron, pero con frecuencia privilegiaron a socios estratégicos de la diplomacia chilena.[396]

Los gobiernos brasileños y venezolanos no estuvieron ajenos a esta práctica. Al igual que sus homólogos chilenos, intentaron entrar al grupo de destinos autorizados por las autoridades chinas, con el fin de poder recibir a un número creciente de turistas provenientes de ese país.[397] Además, todos aprovecharon su presencia en la Exposición Universal de Shanghái de 2010 para presentar productos na-

---

Moai (célebre estatua de la isla de Pascua), videos sobre la geografía, los chilenos; diaporama sobre un poema de Pablo Neruda, exposición de esculturas de Palolo Valdés y demostración folclórica;

- organización de un programa de televisión para ganar la realización de una boda al estilo chileno, ocasión de mostrar Chile al "público consumidor blanco del mercado chino";
- Festival de Chile: en un centro comercial, Super Brand Mall;
- Semana de Chile: espectáculos musicales, comidas gastronómicas en Corea del Sur;
- "Chilean Wine Tour 2007", organizado por ProChile en Japón, Corea del Sur y Taiwán;
- Participación en dos ferias.

"Con buenos resultados y perspectivas de negocios terminó la Semana de Chile en Shanghái", *Boletín de la* DIRECON, 2 de junio de 2010; "Nuestra imagen en Asia", *Boletín de la* DIRECON, 3 de diciembre de 2007.

395 "Pintor del Bio Bio expondrá en Asia", *Boletín de la* DIRECON, 2 de mayo de 2008; "Chile estará presente en canal chino de televisión", *Boletín de la* DIRECON, 12 de marzo de 2009.

396 Cf. anexo 25, pp. 398-405.

397 "Brazil, Argentina, Chile Approved as Chinese Group Travelers Destinations", *Xinhua*, 20 de noviembre de 2004.

cionales.[398] La instrumentalización de la cultura dependió de hecho de los socios y de sus potencialidades económicas. Esta distinción apareció en el caso brasileño, en el que operaciones cultural-comerciales tuvieron lugar en los Emiratos Árabes Unidos y en Sudáfrica, con los cuales los contactos fueron aumentando.[399]

El sector cultural acompañó asimismo la estrategia política. Organizando eventos paralelamente a las visitas, los presidentes apelaron a la cultura para obtener beneficios.[400] Iniciativas culturales simbólicas trataron de facilitar el acercamiento diplomático: este fue el caso de la inauguración de una calle llamada Brasil y otra llamada Chile durante las visitas presidenciales a Ramalá en 2010 y 2011; de la apertura del Centro de Amistad de la Comunidad Sirio-Venezolana en Swaida, ciudad en la que residen la mayoría de sirio-venezolanos del país, y también de la contribución brasileña dada para la restauración de la Braila House en Ghana, construida por esclavos Tabon que regresaron a vivir a su país de origen.[401]

Como consecuencia del aumento en el número de proyectos, el uso de la cultura a escala internacional se institucionalizó, lo que expresó la voluntad por hacer perdurar los contactos y favorecer una intensificación acrecentada de las relaciones. Por ejemplo, el Centro de Amistad Sirio-Venezolano habría permitido un diálogo más con-

398 "Bachelet asiste a tijerales del pabellón en la Expo Shanghái", *La Nación*, 12 de noviembre de 2009; "Café Venezuela, cacao Oderi y cine nacional se dieron cita en Expo-Shanghái 2010", *Boletín del* MPPRE, 28 de octubre de 2010; Secretariado de la Presidencia de la República, "Desenvolvimento produtivo e comercio exterior", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje 1, Libro 4, diciembre de 2010, pp. 195-196.

399 Durante el Mundial de Futbol en Sudáfrica, una Casa Brasil fue instalada con la participación de cuatro ministerios: Deportes; Desarrollo, Industria y Comercio; Ciencia y Tecnología, y Turismo. "Lula inaugura evento brasileiro e encontra-se com o Príncipe-Herdeiro de Dubai", ANBA, 7 de diciembre de 2003; "Casa Brasil", *Folha de São Paulo*, 8 de julio de 2010.

400 Cf. anexo 25, pp. 398-405: varios eventos coincidieron con las fechas de las visitas presidenciales: Brasil-India en 2004, Chile-China en 2008, etcétera.

401 "Sob aplausos Lula inaugura Rua Brasil em Ramallah", ANBA, 17 de marzo de 2010; "Presidente inaugura calle Chile en Ramallah", *Boletín de la Presidencia Chilena*, 5 de marzo de 2011; "Swaida contará con Centro de Amistad Sirio Venezolana", MINCI. *Prensa Presidencial*, 4 de septiembre de 2009; <http://www.itamaraty.gov/br.temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/gana/pdf> (1 de diciembre de 2010).

tinuo entre ambos países, más allá de las esferas gubernamentales. Brasil afianzó su diplomacia mediante la construcción de centros culturales adscritos a las misiones diplomáticas: ya existen seis en África, y uno más fue anunciado en Líbano, así como un Centro de Estudios Brasileños que fue inaugurado en Beijing en 2009, con la Academia China de Ciencias Sociales. Asimismo, se crearon puestos de conferencistas en lengua y literatura brasileñas, como en Yaundé en 2007.[402] Finalmente, se firmaron acuerdos entre instituciones de comunicación con vistas a fomentar los lazos directos entre las regiones en desarrollo por medios auditivos y audiovisuales. Los gobiernos venezolano e iraní, así como el brasileño y el indio, se comprometieron principalmente en la coproducción cinematográfica.[403] La transmisión extrarregional de emisiones de radio y televisión también se acrecentó con la exportación de Telesur y TV Brasil, y con el lanzamiento de la Radio del Sur en 2010.[404]

De estas iniciativas se desprendió un creciente interés entre los socios en desarrollo de América del Sur, como lo expresa la multiplicación de los institutos Confucio en la región, el acercamiento de la cadena catarí Al Jazeera con la región y el lanzamiento, en febrero de 2010, del primer Centro de Estudios y Culturas Latinoamericanas (CECAL) en la Universidad Santo Espíritu de Kaslik (USEK) en Líba-

[402] Los seis centros se ubican en Sudáfrica, Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe. <http://www.dc.mre.gov.br/lingua-e-literatura/centros-culturais-do-brasil> (15 de diciembre de 2010); Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV, Libro 1, diciembre de 2010, pp. 40-42. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/cameroun/pdf> (1 de diciembre de 2010).

[403] MPPRE, *Libro amarrillo 2004*, p. 413; Calendario de Itamaraty, abril de 2007.

[404] Cf. anexo 26, p. 406. Cien estaciones se presentan como socias de *Radio del Sur* en América, África y Asia. En el *Libro amarillo* de 2010, es transcrito el lanzamiento de la radio, efectuado desde el Teatro Municipal de Caracas, con la participación de Hugo Chávez. En el curso de la conversación se menciona la participación de los siguientes socios: Gambia, Benín, Argelia, Angola, Libia, Togo, China, Vietnam, Irán y Territorios Palestinos. MPPRE, *Libro amarillo 2010*, pp. 507-539; "La Radio del Sur al aire para unir a nuestros pueblos", *MINCI. Prensa Presidencial*, 25 de febrero de 2010. "TV Brasil inicia transmissão para África", *ANBA*, 24 de mayo de 2010: 49 países africanos; "Telesur da sus primeros pasos hacia África", *Boletín del MPPRE*, 27 de septiembre de 2009: Angola, Guinea Bissau, Mozambique.

no.[405] La cultura, a final de cuentas, no estuvo ajena a las estrategias de profundización Sur-Sur elaboradas en los tres casos estudiados. Solicitada por diversas razones, constituyó un instrumento consentido complementario de estrategias más globales. Un último ámbito, el de la defensa, fue objeto de especial atención en el estrechamiento de las relaciones Sur-Sur.

2. Una especificidad Sur-Sur: el bilateralismo informal

Por primera vez en la historia parece que algunos Estados lograron descubrirse sin que fuese de manera conflictiva. Estos países se conocieron, desde el centro de los recintos multilaterales, que justamente fueron creados, ante todo para asegurar la paz y la seguridad internacionales. El tema de la defensa no monopolizó sus preocupaciones a escala mundial (la situación era muchas veces diferente en el entorno regional), más bien estos actores se enfocaron en las cuestiones económicas y de emancipación política. Aunque Brasil haya sido un importante vendedor de armas en el Tercer Mundo, no selló alianzas en el sentido bismarckiano del término con sus socios en desarrollo,[406] y hasta donde sabemos, Chile y Venezuela tampoco concretaron tal tipo de asociaciones. Al contrario, fue una resolución que prohibió toda militarización del océano que separara América del Sur de África, que fue aprobada en el marco de la ONU en 1986. La Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) sigue funcionando según su propósito original; en 1994, los miembros adoptaron una declaración de desnuclearización del Atlántico Sur. El fin de la Guerra Fría frenó la evolución de la ZPCAS hasta que

[405] Isabel Rodríguez Aranda y Yang Shouguo (coords.), *La diplomacia pública de China en América Latina: lecciones para Chile*, Santiago de Chile, RIL, 2013; "Líbano tem biblioteca latino-americana", *ANBA*, 11 de junio de 2010; "Clôture du cycle de conférences sur la politique étrangère de l'Amérique latine à l'USEK", *L'Orient le Jour*, 5 de julio de 2011. <http://www.usek.edu.lb/fr/AccordionList.aspx?pageid=4673> (12 de marzo de 2015).

[406] Las alianzas bismarckianas, que toman su nombre del primer canciller de la Alemania reunificada (1871-1890), se caracterizaron por su inclusión en los temas militares (defensa común o neutralidad en caso de conflicto).

Angola asumiera la presidencia *pro tempore* y acogiera la VI Reunión Ministerial en 2007.

Este nuevo ímpetu dado a la ZPCAS reflejó la reactivación de los vínculos Sur-Sur, pero también el mantenimiento de las cuestiones de defensa en un nivel secundario para los tres países estudiados. En efecto, tales cuestiones no fueron en conjunto objeto de una construcción estratégica elaborada. En este sentido, la noción de bilateralismo informal funciona para describir el acercamiento Sur-Sur llevado a cabo desde América del Sur. Hecho original de las relaciones internacionales, algunos Estados han podido establecer asociaciones estratégicas sin incluir el ámbito de la defensa. El caso iraní-venezolano es ejemplar en este punto: el acercamiento multidimensional en curso entre ambos gobiernos, que ha evolucionado con una rapidez y una intensidad singulares desde 1999, no resultó en un primer acuerdo de defensa sino hasta el año 2010, es decir, diez años más tarde;[407] y las repercusiones de este texto fueron aún significativas. Un acuerdo de cooperación fue firmado entre los ministros de Defensa el 17 de septiembre de 2006, en el campo de la industria aeronáutica; una nota diplomática de Estados Unidos que data de esa época, revelada por la gran operación Wikileaks en diciembre de 2010, menciona la intención venezolana de explotar sus reservas de uranio y de desarrollar la energía nuclear con una posible participación iraní. No obstante, los recursos de este país quedaban por verificarse. Además, algunos soldados iraníes entrenarían a los reservistas venezolanos, pero esta información provino de una fuente estadounidense, por lo tanto, indirecta. Hugo Chávez, rechazó sistemáticamente las sospechas lanzadas por las autoridades estadounidenses (particularmente el Departamento de Estado) a propósito de la cooperación militar con Irán y la presencia de élites militares iraníes en Venezuela.[408]

[407] A finales de 2010, la Asamblea nacional venezolana aprobó una ley sobre el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos en el marco de un acuerdo con Rusia. "Presidente Chávez se reunió con el ministro de Defensa de Irán", *MINCI. Prensa Presidencial*, 29 de abril de 2009; "AN sanciona proyecto de Ley Aprobatoria para Desarrollo de Energía Nuclear en Venezuela", *Boletín del MPPRE*, 2 de noviembre de 2010.

[408] "Cable sobre los trabajadores iraníes en sectores de minería venezolana", *El País*, 1 de diciembre de 2010; "No existe intercambio de uranio entre Venezuela

A esta situación se agregó el hecho de que los países sudamericanos nunca han sido grandes fabricantes de armas, con algunas excepciones como Brasil, donde la industria armamentista retomó cierto dinamismo. A este respecto, el regreso de Rusia a la subregión se reveló mucho más decisivo para las cuestiones de defensa que la dinámica Sur-Sur.[409] Pero en general Estados Unidos seguían siendo el principal proveedor de armas de varios países, como Chile.[410] A pesar de su carácter modesto, se produjeron movimientos entre los ejércitos de América del Sur y otros países en desarrollo, frecuentemente por razones comerciales, aunque no sólo por ello. Destacamos tres casos principales: las actividades llevadas a cabo en el marco del Foro de Diálogo IBAS, la actitud china y las consecuencias de las vocaciones oceánicas brasileña y chilena.

En el seno de IBAS, las situaciones regionales han sido muy variadas, incluso opuestas. América del Sur es un continente desnuclearizado cuyos países tienen a veces tensiones territoriales;[411] pero éstos aún están proporcionalmente poco armados.[412] India, potencia nu-

---

e Irán", MINCI. *Prensa Presidencial*, 21 de julio de 2005; "Venezuela: Chávez niega presencia de fuerzas de élite iraníes en el país", *Reuters*, 27 de abril de 2010.

[409] Venezuela gastó 15.7 mil millones de dólares en el ámbito militar entre 1999 y 2008; se habría convertido en el octavo importador de armas del mundo ese año y en el tercer comprador de Rusia. Vale la pena recordar que desde 2005 Estados Unidos prohibió toda venta de armas o de piezas de refacción a Venezuela. Ahora bien, este país se había dotado principalmente de productos de armamento estadounidenses, una parte de las compras actuales sirvió entonces para reemplazar equipos paralizados por la imposibilidad de repararlos, y concierne ante todo al material de defensa. Para una revisión detallada de los acuerdos Venezuela-Rusia, véase Carlos A. Romero, "La política exterior de la Venezuela bolivariana", Working Paper núm. 4, Plataforma Democrática, São Paulo, julio de 2010.

[410] Fabián Calle, "Rambo, versión sudamericana", *Nueva Sociedad*, núm. 211, septiembre-octubre de 2007, p. 16.

[411] Pensamos aquí en el conflicto Chile-Perú a propósito de su frontera marítima o de las tensiones entre Colombia y Venezuela debidas a las incursiones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio venezolano.

[412] Aunque las compras aumentaron, las proporciones permanecieron mundialmente moderadas y los principales proveedores no eran países en desarrollo. Por ejemplo, el Ministerio de Defensa brasileño data de 1999; en 2004, sus gastos militares se elevaron a 9.7 mil millones de dólares (13.3 para India, 1.5 para Sudáfrica), pero 80% sirvieron para pagar los salarios y las deudas. Marco Cepik, "Segurança

clear, estaba rodeada por Estados también dotados de la bomba atómica (Paquistán y China), donde los conflictos territoriales persistían (guerra de 1962 con China, problema de Cachemira con Paquistán). De hecho, Brasil y Sudáfrica mostraron especialmente intereses de tipo económico cuando proyectaban una cooperación en el ámbito de la defensa, mientras que India adoptaba una visión más enfocada a la seguridad, dado su entorno inmediato.[413] Estas diferencias limitaron las posibilidades de entendimiento y pudieron ser causa de tensiones. Fue el caso de la cuestión nuclear: Brasil y Sudáfrica pertenecían a la Coalición de la Nueva Agenda que milita a favor de la desnuclearización global.[414] Potencia nuclear no reconocida por el derecho internacional porque no se adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP),[415] India no adoptó posiciones similares sobre este asunto.[416] Un acuerdo tripartito de cooperación nuclear con fines pacíficos fue sin embargo firmado en octubre de 2007, sólo gracias a la flexibilización de la postura brasileña y sudafricana.[417] En cuanto al Foro IBAS, las iniciativas se multiplicaron. Desde 2003, dos acuerdos de defensa se firmaron entre Brasil e India y entre Brasil y Sudáfrica para restablecer proyectos de cooperación y coproducción industrial. En mayo de 2006, el General J. J. Singh, número uno del

---

nacional e cooperação Sul-Sul: India, África do Sul e Brasil", en Maria Regina Soares de Lima y Mónica Hirst (coords.), *Brasil, India e África do Sul*, São Paulo, Paz e Terra, 2009, p. 97. Para Chile y Venezuela, véase Fabián Calle, *op. cit.,* pp. 13-21.

413 Varun Sahni, "Tangential yet Tangible: IBSA in the Context of la India's Security Concerns", en Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security*, Brasilia, UnB, 2006, p. 105.

414 Este grupo fue creado en junio de 1998.

415 El Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968, al cual Brasil no se adhirió hasta 1998, prevé que sólo los países que ya detentaban la bomba atómica en el momento de la firma —los actuales miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU— pueden continuar con el desarrollo de este tipo de armas. India, Paquistán e Israel son tres Estados que poseen armas nucleares, pero no son parte del TNP. Recientemente Corea del Norte se retiró del TNP y ha llevado a cabo pruebas en este ámbito. Para mayores detalles sobre el TNP, cf. conclusión del capítulo IV, pp. 465-467.

416 Varun Sahni, *op. cit.,* p. 103.

417 "Brasil, India y Sudáfrica assinam acordo nuclear", *Folha de São Paulo*, 18 de octubre de 2007.

ejército indio, efectuó su primera visita a América del Sur.[418] Según Marco Cepik, especialista brasileño, existieron avances modestos en la creación de un comité conjunto de defensa indio-brasileño, en la Primera Reunión del Diálogo Estratégico Brasil-India de 2007, y en el nombramiento de representantes militares en las embajadas respectivas desde 2009.[419] En 2008, para concluir, se desarrolló el primer ejercicio naval conjunto de las tres Marinas, llamado IBASMAR.[420] A pesar de todo, los proyectos del grupo de trabajo sobre la defensa que fue creado en el marco del IBAS no se tradujeron en el establecimiento de una alianza tradicional.

Por otro lado, China, potencia militar en ascenso, se mantuvo prudente y no privilegió tampoco este terreno de acción en su implantación en América Latina.[421] Los diversos encuentros no condujeron a la elaboración de pactos militares. Un escuadrón de la Naval china ancló en Brasil, en Ecuador, y en Perú durante su primera gira mundial en 2002.[422] Periódicamente, con Brasil y Chile han tenido lugar intercambios de estudiantes y envío de observadores durante los ejercicios militares chinos. El barco de entrenamiento chileno, el

[418] Ruchita Beri, "IBSA Dialogue Forum: An Assessment", *Strategic Analysis*, vol. 32, Issue 5, septiembre de 2008, p. 821.

[419] "Declaração Conjunta Brasil-India-Brasilia, 15 de abril de 2010", *Boletín del MRE núm. 207*, 15 de abril de 2010, párrafo 8. Además, un Acuerdo de defensa Chile-Sudáfrica fue firmado en octubre de 2005.

[420] El segundo IBASMAR tuvo lugar en Sudáfrica en septiembre de 2010. "Brasil: Ministro dos Negócios Estrangeiros em São Tomé e Príncipe e África do Sul", *Agencia Lusa*, 9 de mayo de 2008.

[421] En 2002 el Congreso estadounidense votó una ley donde exigía a los países que recibían asistencia militar de Estados Unidos exentar a sus soldados de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI), con el fin de asegurar que sean juzgados según el derecho estadounidense. Once países latinoamericanos rechazaron esta orden y varios contactaron a China. Frente a esta eventualidad que jugaba en su contra, Estados Unidos exceptuó a los países de la región. Sobre este punto, véase Evan R. Ellis, *China in Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 2009, pp. 62, 121-122, 224 y "US National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America", Monograph, Strategic Studies Institute (SSI), US Army War College, junio de 2005, p. 23.

[422] Teng Chung-Chian, "Hegemony or Partnership. China's Strategy and Diplomacy toward Latin America", en Joshua Eisenman, Derek Mitchell y Derek Heginbitham (eds.), *China and the Developing World*, Nueva York, M. E. Sharpe, 2007, p. 92.

Esmeralda, atracó regularmente en puertos chinos.[423] Los contactos con autoridades brasileñas se estructuraron gracias a la creación del Comité Conjunto entre los Ministerios de Defensa y al aumento de los intercambios comerciales militares.[424] Por su parte, los gobiernos de Hugo Chávez preconizaron una alianza estratégica con China; sin embargo, no se fundó prioritariamente sobre cuestiones de defensa. Se realizó la capacitación de oficiales y Venezuela comenzó a comprar equipamiento militar a China, pero en proporciones aún limitadas.[425]

Por último, los militares chilenos, en particular la Marina, conservaron su visión estratégica del Pacífico y realizaron visitas recurrentes a esta región.[426] Con India, por ejemplo, agregados de defensa fueron nombrados en las embajadas, así como un acuerdo de defensa que fue firmado en 2007.[427] Al igual que los consejeros militares en la época de la dictadura,[428] el Ministerio de Defensa brasileño consideraba primordial la estabilidad de la fachada marítima africana para asegurar la inserción en este continente.[429] La cooperación de

[423] Hasta 2007, el Esmeralda atracó seis veces en este país en 53 años. "Buque 'Esmeralda' atracó en Shanghái", *La Nación*, 10 de agosto de 2007.

[424] "Visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao, 14 e 15 de abril de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 204*, 15 de abril de 2010, párrafo 16.

[425] Venezuela adquirió tres radares de defensa 3-D JYL que fueron desplegados a lo largo de la costa norte del país, así como veinte aviones de caza K-8 Karakorum. Nuevas negociaciones de compra iniciaron en noviembre de 2010, en el momento en que una delegación militar china visitó Venezuela. Los primeros aviones fueron entregados en marzo del mismo año. "Presidente Hugo Chávez agradece cooperación de China en fortalecimiento de la Aviación Militar", *Boletín del* MPPRE, 13 de marzo de 2010; "Comitiva Militar de la República Popular China recorrió espacios históricos de la Casa Amarilla", *Boletín del* MPPRE, 16 de noviembre de 2010; "Venezuela negocia con China la compra de aviones Y-8", *EP*, 28 de noviembre de 2010; Xulio Ríos, "China y Venezuela: una amistad con reparos", Estudio, OPCh, 8 de noviembre de 2009, p. 7.

[426] Cf. anexo 27, p. 408.

[427] Desde entonces, tuvieron lugar intercambios de oficiales en capacitación de tropas de montaña y blindados, y un oficial indio impartió cursos en la Academia de Guerra chilena. <http://chileabroad.gov.cl/india/relación-bilateral/comercio-relaciones-bilaterales/> (12 de marzo de 2015).

[428] Cf. capítulo I-A-2-a, pp. 90-93.

[429] Esta visión se confirmó en el programa de Defensa Nacional de 2005, pos-

Brasil en las operaciones Atlasur,[430] a partir de 1995, puede ser parcialmente entendida en esta óptica, así como el compromiso de su Marina en el desarrollo del ala naval de la defensa namibiana.[431] También en este campo los países lusófonos han tenido prioridad entre los beneficiarios del apoyo brasileño, que se tradujo en capacitaciones dadas a los ejércitos de Angola, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe, ejercicios militares sin tropas de tierra en Cabo Verde desde 2005, o incluso en donación de uniformes.[432] Brasil otorgó también 500 000 dólares al Fondo Especial de la CPLP en 2005 y participó en la creación de un centro de formación de las fuerzas de seguridad en Guinea Bissau.[433] A principios de 2010, el ministro de Defensa firmó un acuerdo con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) a fin de incrementar en Brasil el entrenamiento de militares de América Latina y África. De 2000 a 2009, 696 militares africanos recibieron

---

teriormente por Celso Amorim durante su discurso de investidura como ministro de Defensa, a principios de agosto de 2011. Jean-Marie Bohou, *Géopolitique et projection de puissance du Brésil au XXIe siècle*, París, L'Harmattan, 2007, p. 356; "Amorim buscará acercar a Brasil con Suramérica y África como ministro de Defensa", *Efe*, 8 de agosto de 2011.

430 Originalmente eran ejercicios combinados entre Argentina y Sudáfrica a partir de febrero de 1993. Durante la segunda operación, Brasil y Uruguay se unieron al grupo. El décimo ejercicio se desarrolló en octubre de 2010 en Argentina. Jean-Marie Bohou, *op. cit.,* pp. 341-342.

431 Se trataba de un ejemplo señalado frecuentemente por los actores brasileños. Brasil capacita a militares namibios, cuyo porcentaje de lusófonos era consecuentemente muy elevado. Asimismo, los brasileños dieron una corbeta al ejército del país africano. "Comunicado Conjunto sobre a Visita de Estado à República de Namibia do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Windhoek, 6 e 7 de novembro de 2003)", *Boletín del* MRE *núm. 523*, 7 de noviembre de 2003, párrafo 8.

432 Fernando Augusto Albuquerque Mourão, "Perspectivas em Relação ao Continente Africano", en *I* CNPEPI, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 255.

433 El proyecto en Guinea Bissau ascendería a 3 millones de dólares. El gobierno brasileño anunció además haber firmado acuerdos de cooperación de defensa con siete países africanos, más Timor Oriental en 2010. "Visita do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, à República da Guiné-Bissau, Comunicado Conjunto", *Boletín del* MRE *núm. 28*, 18 de enero de 2005; Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* p. 37; ABC, *La cooperation technique du Brésil en Afrique*, Informe, 2010, pp. 105 y 142; "Ato assinado por ocasião da visita do Brasil do Secretario de Estado de Defesa do Timor Leste, Júlio Tomás Pinto", *Boletín del* MRE *núm. 659*, 10 de noviembre de 2010.

capacitación de la Marina y 118 de la Armada de Tierra.[434] El acercamiento de Brasil, Chile y Venezuela con sus socios en desarrollo evolucionó entonces hacia la inclusión del ámbito de defensa, sin que éste se convirtiera en una prioridad, al menos en el curso del periodo observado.

Conclusión del capítulo

La reactivación Sur-Sur se tradujo en una nueva densificación material de las relaciones de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo extrarregionales. Aunque hayan participado los tres en este movimiento, sus diplomacias adoptaron estrategias de acercamiento diferentes. Los gobiernos de Lula desplegaron una política exterior relativamente más global que la de sus homólogos chileno y venezolano, en número de socios y en instrumentos empleados. Más centrada en la diplomacia solidaria o en la cultura, la de Venezuela se diferenció de la chilena, mayormente enfocada a objetivos económicos. La diversidad se confirma como un elemento constitutivo de los lazos entre los países en desarrollo que, sin una definición plural, se vuelven imposibles de entender.

Esta vinculación material se efectuó, al menos hasta 2008, en un contexto de inserción mundial generalizada de los tres casos estudiados, como lo demuestra el aumento nominal de los intercambios comerciales con los Estados desarrollados. La elección de voltear hacia el Sur no se resumió forzosamente en un juego de suma cero, el cual supondría que la emergencia de nuevos socios se debe a la desaparición de otras relaciones. Estos lazos inéditos diversificaron la inserción internacional sudamericana, pero no generaron el reemplazo de las asociaciones tradicionales.

[434] Brasil integró también a estudiantes de Paquistán a sus programas en 2006. En total, recibió a 2 789 militares extranjeros, sobre todo de América Latina. Como lo recuerda el periodista de la *Folha de São Paulo*, la cifra era muy modesta. Estados Unidos proponía 20 programas de capacitación militar; uno solo de ellos acogió a 25 207 militares latinoamericanos de 2000 a 2007. "Brasil invierte para treinar militar estrangeiro", *Folha de São Paulo*, 18 de enero de 2010.

Este proceso no significa que se logró la universalidad de las diplomacias de los tres países. En efecto, existen aún países con los cuales se tenía poco contacto, principalmente en África, tratándose de Brasil y Venezuela, pero también del Medio Oriente, en el caso de Chile.

Sin embargo, comparado con el periodo precedente, la reactivación Sur-Sur apareció mucho más fuerte con un mayor crecimiento de las relaciones diplomáticas, económicas y solidarias, enriquecido además por un inicio de intensificación en varios campos a menudo originales, como los flujos financieros, la cooperación triangular Sur-Sur, la asistencia humanitaria, la cultura y la defensa. Un primer factor de durabilidad pareció, por consiguiente, realizado con la reactivación dinámica Sur-Sur. En la introducción de este capítulo determinamos dos aspectos esenciales para la vinculación material, con el fin de que ésta pudiera crear un mecanismo de solidaridad durkheimiana: uno reside en la multiplicación de los lazos y por lo tanto en la pluralidad de éstos. Las estrategias adoptadas por Brasil, Chile y Venezuela para acercarse a los países en desarrollo se diversificaron y aparecieron vinculadas entre sí, lo que aumentó su complementariedad y las volvió indispensables. De esta manera, la cultura reemplazó o favoreció el comercio, la economía permitió más acciones solidarias, la cooperación apoyó la profundización diplomática que a veces se fundaba en flujos económicos, etc. Nuevas interdependencias se configuraron de este modo e incluyeron cada vez más actores en la dinámica Sur-Sur, y al hacerlo, esta orientación diplomática se consolidó. El otro instrumento de durabilidad consiste en la institucionalización de las iniciativas recientes con el fin de afianzarlas en las estructuras jurídicas y administrativas nacionales. Hemos observado también que los gobiernos de Lula, Hugo Chávez y de la Concertación se esforzaron por construir dichos marcos, en particular mediante la firma de acuerdos y la reforma de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

No obstante, la reactivación Sur-Sur pareció a veces resultar más de un impulso espontáneo que de estrategias predeterminadas. Esta observación se desprende particularmente de los ejemplos brasileño y venezolano, que son también los que han densificado en mayor medida las relaciones con el mundo en desarrollo desde el inicio de

los años 2000. Diplomáticos de estos dos países con los que conversamos describieron el estado de ánimo que reinaba en 1999 en Venezuela y en 2003 en Brasil. Los primeros nos explicaron que, en su deseo de revitalizar las redes Sur-Sur, los gobiernos de Hugo Chávez decidieron, en primer lugar, lanzar propuestas de acercamiento en todas direcciones y ver cuáles serían los resultados que podrían obtener. Los segundos nos confesaron el empirismo original de las iniciativas brasileñas, y que el sentido de estos nuevos contactos surgió *a posteriori*.[435] Como resultado de las numerosas respuestas recibidas, las relaciones brasileñas y venezolanas con los países del Sur proliferaron. En función de su capacidad de respuesta y de los perfiles diplomáticos escogidos, socios privilegiados se destacaron y demostraron que existen profundas diferencias en los lazos entretejidos, sin que ello se opusiera a un proceso global de diversificación.

Dos límites emergieron en la senda de estas estrategias. Para empezar, los resultados obtenidos pueden parecer incoherentes; en efecto, algunos socios podrían merecer mayor atención que la que recibieron en función de su importancia en algunos campos: Corea del Sur fue raramente visitada por los presidentes Lula y Chávez, aunque este país formaba parte de sus principales socios económicos del mundo en desarrollo.[436] La República de Corea no es una excepción; recordemos que el Mercosur no firmó una asociación con Turquía sino hasta 2010, cuando ésta había ya orientado su interés hacia otros países como Marruecos, Egipto o Jordania; sin embargo, Turquía era considerada como un mercado emergente. Estos desfases manifiestan un escollo en la estrategia inicial; en este sentido, la política más selectiva adoptada por Chile le permitió mostrar mayor coherencia en la elección de sus socios privilegiados; en cambio, su diplomacia siguió siendo mucho menos visible que la de los otros dos países estudiados.

El segundo límite debió ser vinculado justamente con la noción de visibilidad, así como con el uso de las relaciones Sur-Sur realizado

[435] Entrevistas con un representante del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores realizada en Caracas el 24 de abril de 2009 y con un diplomático brasileño realizada en Brasilia el 25 de mayo de 2009.

[436] Cf. anexos 4 y 13, pp. 150 y 161; 306 y 309.

por estas diplomacias. Varias veces hemos subrayado la falta de difusión de la información o vaguedades de las autoridades brasileñas, chilenas y venezolanas a propósito de sus acciones. Estas constataciones observadas en el curso de nuestro trabajo de investigación dejan entrever, en nuestra opinión, el interés político que representó la orientación Sur-Sur para las aspiraciones internacionales de nuestros tres casos de estudio.

CONCLUSIÓN DE LA PRIMERA PARTE

Las conclusiones a las que llegamos en estos dos capítulos fueron posible gracias a un retorno a la técnica empírica. La descripción se reveló como un instrumento particularmente eficaz en tanto método de aplicación del concepto durkheimiano de vinculación material. Este fenómeno no es efectivamente apreciable sino mediante una colecta minuciosa de datos empíricos que termina por ser un análisis y defiende en sí misma nuestros argumentos. En los *Trucos del oficio*, Howard Becker concluye acerca de los comentarios de James Agee adjuntos a las fotos de Walter Evans:[437] "Nadie leerá esta descripción sin llegar a una conclusión acerca de la miseria de las vidas vividas en este ámbito, pero tenemos la información necesaria —y mucha más— para llegar a esa conclusión por nuestra propia cuenta. No necesitamos que Agee lo diga de manera explícita. Eso es lo que se puede lograr con las descripciones masivas".[438] De manera similar hemos utilizado la información reunida para convencer al lector sobre la intensificación de los lazos materiales. Según nuestra forma de proceder, la enumeración no nos aleja por lo tanto de la demostración, ya que participa directamente en ella.

El análisis de la dinámica Sur-Sur a partir de las experiencias brasileñas, chilenas y venezolanas confirma que el cambio que se desprende de estos múltiples contactos opera de manera incremental y espasmódica. Las transformaciones observadas se inscribieron en una lógica de *path shifting* donde los resultados fueron dados por aprendizajes del pasado. En este sentido, existe una continuidad en-

[437] Por ejemplo, 54 páginas son dedicadas a la descripción de la casa en ruinas de un aparcero.

[438] Howard S. Becker, *Trucos del oficio*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, p. 114.

tre el primer impulso tercermundista y la reactivación material de las relaciones Sur-Sur. El estrechamiento de los años 1960-1980 abrió nuevos horizontes a las diplomacias sudamericanas que el relanzamiento al que asistimos al inicio del siglo XXI no hizo sino consolidar y profundizar. La historia desempeñó un papel primordial en la dinámica analizada. Evocar la primera densificación nos permitió además hacer comparaciones y apreciar el alcance de los lazos establecidos recientemente. El aprendizaje se reveló así como un terreno útil para facilitar la reactivación; nos recordó también los escollos de la época. Por ejemplo, los esfuerzos de institucionalización y multiplicación de los campos de actividad ilustraron la voluntad de afianzar mejor la presencia de los socios en desarrollo en las políticas exteriores de los tres países. A pesar de los matices que diferencian a los dos periodos de acercamiento Sur-Sur, no podrían ser captados uno sin el otro ya que ambos participan de un mismo movimiento que es el de la emergencia independiente de la mayoría de los Estados en la escena mundial. Las relaciones Sur-Sur resultaron del acceso a la independencia política de los territorios de África y Asia; encarnaron de esta manera una nueva fase de globalización, lo que no significa que estas regiones no hayan tenido ningún contacto anteriormente, sino que los vínculos se produjeron ahora por voluntad propia.[439] Aunque esta dinámica siga siendo materialmente minoritaria en una perspectiva global —en términos comerciales, financieros, solidarios, culturales y de defensa—, puede ser cada vez más importante para los países involucrados con ella.

En efecto, la profundización de los lazos con sus homólogos en desarrollo amplificó y diversificó la presencia internacional de Brasil, Chile y Venezuela; es por ello que la reactivación de las iniciativas con el mundo en desarrollo constituye, desde nuestro punto de vista, una descentralización de la escena mundial. Además, esta creciente complejidad de sus políticas exteriores tiene repercusiones en las capacidades de acción de las diplomacias sudamericanas aquí estudiadas.

Los dirigentes políticos que eligieron conducir diplomacias Sur-Sur pretendieron disminuir la distancia que separa a América Latina, África, Asia y el Medio Oriente en un sistema mundial asimétrico. La

[439] Cf. introducción, pp. 44-49.

multiplicación de estos lazos revela entonces la aspiración de estos actores a adquirir mayor autonomía en el ámbito internacional. El reforzamiento de las relaciones Sur-Sur respondió a necesidades materiales de parte de aquellos que lo emprendieron, en particular en el caso de los intercambios económicos. Además, el relanzamiento se efectuó al servicio de ambiciones más extensas. Hemos encontrado, en la conclusión del segundo capítulo, la voluntad expresada por las autoridades chilenas, y sobre todo las brasileñas y las venezolanas, de exhibir los éxitos obtenidos en la vinculación material con el Sur. Esta estrategia se explica principalmente por el hecho de que los gobiernos de Lula, de Hugo Chávez y de la Concertación (luego, más recientemente, de la Coalición por el Cambio) utilizaron estas conexiones reforzadas como trampolines para llevar sus visiones sobre la definición y el papel del Sur a las relaciones internacionales. Cuando era aún ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim expresó claramente la instrumentalización de la autonomía conquistada gracias al relanzamiento de las relaciones Sur-Sur:

> En el cruce de las principales líneas directrices de la política exterior brasileña se encuentra el esfuerzo de establecer relaciones más cercanas con los otros países en desarrollo. La cooperación Sur-Sur es una estrategia diplomática que proviene de un deseo auténtico de ejercer una solidaridad hacia países más pobres. Al mismo tiempo ayuda a la expansión de la participación de Brasil en los asuntos mundiales. La cooperación entre iguales en términos de comercio, inversión, ciencia y tecnología, entre otras materias, refuerza nuestra estatura y fortalece nuestra posición en las negociaciones comerciales, financieras y climáticas. Un último punto, pero no menor, la construcción de coaliciones con países en desarrollo, es también un medio de comprometerse en la reforma de la gobernanza global para lograr instituciones internacionales más justas y democráticas.[440]

Encontramos aquí la complementariedad que detecta Émile Durkheim entre lo que él llama la vinculación material y moral: "La

[440] Celso Amorim, "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 231.

densidad moral no puede acrecentarse sin que la densidad material se acreciente al mismo tiempo".[441] Son los vínculos creados entre los países en desarrollo los que hacen en parte posibles las aspiraciones reformistas y multipolares de los países del Sur. Un desafío primordial de las diplomacias Sur-Sur reside efectivamente en la voluntad de reducir las asimetrías en la repartición del poder mundial. El cambio inducido por las relaciones entre América Latina, Asia y el Medio Oriente supera los retos de la intensificación de las interacciones extrarregionales. Este acercamiento ha permitido a sus actores, asimismo, una participación más importante en la comunidad de los Estados. Estudiar el uso del acercamiento que es operado por los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos se impone, por consiguiente, para entender otro componente del alcance transformador de este proceso.

[441] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, p. 219.

Segunda Parte

LA CONTESTACIÓN HACE LA UNIÓN

> Hablamos de buen grado de dos mundos en presencia, de su posible guerra, de su coexistencia, etc., olvidando con demasiada frecuencia que existe un tercero, el más importante, y en suma, el primero en la cronología. Es el conjunto de aquellos que se denominan, en el estilo Naciones Unidas, los países subdesarrollados […] Ya que, bueno, este Tercer Mundo ignorado, explotado, despreciado como el Tercer Estado, quiere, también él, ser algo.
>
> Alfred Sauvy[1]

El acercamiento entre los países en desarrollo debe ser vinculado con sus aspiraciones internacionales. Los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos, promotores de la reactivación Sur-Sur, se sitúan entre los actores que tienen dificultades para hacerse oír en la escena mundial. La posición internacional de estos Estados es en efecto muy específica; evolucionan en un sistema que fue concebido sin ellos y del que padecen además el peso de las asimetrías, tanto políticas como económicas. Sus dirigentes sostienen que existe una brecha entre sus voluntades reformistas y los medios a su disposición para hacerlas valer,[2] por las reglas que favorecen a las potencias esta-

[1] "Trois mondes, une planète", *L'Observateur*, 14 de agosto de 1952. Nota del autor *a posteriori:* "En 1951, en una revista brasileña, hablé de tres mundos, sin emplear no obstante la expresión 'Tercer Mundo'. Esta expresión la creé y empleé por primera vez por escrito en el semanario francés *L'Observateur* del 14 de agosto de 1952. El artículo terminaba así: 'ya que, bueno, este Tercer Mundo ignorado, explotado, despreciado como el Tercer Estado, quiere, también él, ser algo'. Transponía así la famosa frase de Sieyès acerca del Tercer Estado durante la Revolución Francesa. No agregué (pero dije a veces en broma) que se podría comparar al mundo capitalista con la nobleza y al mundo comunista con el clero". <http://www.hommemoderne.org/societe/demo/sauvy/3mondes.html> (12 de marzo de 2012).

[2] Alcides Costa Vaz, "Brazil: Global and Regional Security Perspectives and Cooperation within IBSA", en Alcides Costa Vaz (ed.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security*, Brasilia, UnB, 2006, p. 195.

blecidas. El funcionamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como un comité restringido simboliza el acaparamiento de la toma de decisiones a escala internacional. Así, Luiz Inácio Lula da Silva declaró: "Vivimos en un mundo difícil, en el que la correlación de fuerzas es desfavorable a las legítimas aspiraciones de los países en desarrollo".[3] El presidente expresaba su sentimiento acerca de una diferencia entre la posición que su país merece en el juego mundial y el papel que le es atribuido en la realidad. A pesar de que la jerarquía entre los Estados se modificó, principalmente con el fenómeno de los países emergentes en el plan macroeconómico, pero también por el fin de la bipolaridad, la estructura interestatal ha permanecido fija desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Robert Gilpin precisa que una precondición al cambio reside en la disyunción entre el sistema y la redistribución de los poderes.[4] La descolonización masiva, a partir de los años cincuenta del siglo pasado, perturbó profundamente el sistema interestatal cuantitativa y cualitativamente.[5] Como lo ha subrayado el sociólogo Howard Becker, las normas son creadas por grupos sociales específicos; así, entre más "moderna" es la sociedad, en el sentido de compleja, menos fácil es obtener la unanimidad de las reglas.[6] Por lo tanto, la reacción de los Estados del Sur frente a reglas que no contribuyeron a elaborar resulta primordial para la evolución del sistema internacional, en particular cuando estos países lograron impugnar las normas establecidas.

La expresión "países en desarrollo" no debe sin embargo, inducirnos a error; como se mencionó en la introducción, ser un Estado del Sur remite, entre otras cosas, a un posicionamiento internacional

[3] Discurso pronunciado durante la ceremonia de graduación de la generación Celso Furtado del Instituto Río Branco, Brasilia, 1 de septiembre de 2005, *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 22.

[4] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 9.

[5] En 2001, de los 188 Estados miembros de la ONU, 125 fueron colonias europeas, según José Luis Fiori en *O Poder Global*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2007, p. 44. Además, por primera vez en la historia, el sistema incluye todas las culturas del mundo, como lo subraya Bertrand Badie en *Le diplomate et l'intrus*, París, Fayard, 2008, p. 93.

[6] Howard Becker, *Outsiders*, *hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012, pp. 34-35.

escogido y por consiguiente susceptible de evolucionar, y que no implica la adopción sistemática de una postura contestataria. Cuando las autoridades de Estados Unidos decidieron invadir Irak en marzo de 2003, varios gobiernos latinoamericanos las apoyaron, entre ellos Colombia, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, mientras que Brasil, Chile, México, Argentina e incluso Venezuela se opusieron, con mayor o menor firmeza.[7] Así pues, afirmar la mayor coordinación de las posiciones políticas en el Sur no significa concluir la exclusividad de la división Norte-Sur, sino más bien defender que representa una línea de demarcación persistente. El debate sobre la biodiversidad es emblemático de esta complejidad: mientras que ciertos Estados se reunieron en contra de sus homólogos del Norte a propósito de la explotación de los recursos genéticos del Sur, las agrupaciones se realizaron de manera diferente cuando se trató del tema de la producción y exportación de los organismos genéticamente modificados (OGM).[8] Las coaliciones Norte-Sur no constituyeron, por lo demás, un fenómeno nuevo. En la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Grupo de Cairns, creado en 1986 durante la época del GATT, reunía a países agrícolas exportadores del Norte y del Sur.[9] Observamos sin embargo, que la dialéctica Norte-Sur se volvió más frecuente en concomitancia con la reactiva-

[7] Sólo El Salvador mantiene tropas en Irak después de 2004. Jorge I. Domínguez, "The Changes in the International System during the 2000s", en Jorge I. Domínguez y Rafael de Castro Fernández (eds.), *Contemporary US-Latin American Relations*, Nueva York, Routledge, 2a. ed., 2016, p. 17.

[8] A propósito de los organismos genéticamente modificados (OGM), el grupo de Miami, constituido por Argentina, Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos y Uruguay, deseaba mantener la regulación del comercio de los organismos vivos modificados (OVM) en la OMC (más flexible) y no aplicar las reglas previstas por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Valérie Boisvert y Franck Dominique Vivien, "Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité", *Revue Tiers Monde*, núm. 202, abril-junio de 2010, pp. 15-32; cf. capítulo III-B-2-b, p. 376.

[9] Los miembros eran: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paquistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. "35th Cairn Group Ministerial Meeting -Punta del Este, Uruguay- 20 april 2010 - Comunicado", *Boletín del MRE núm. 217*, 20 de abril de 2010.

ción Sur-Sur, puesto que estas dos dinámicas están ligadas. La densificación material crea nuevos márgenes de maniobra y, sobre todo, genera vínculos morales en el sentido durkheimiano.

La multiplicación de los contactos permitió efectivamente a estos actores descubrirse puntos comunes, como la insatisfacción respecto a las reglas existentes. Recordemos que la densidad dinámica resulta de una doble vinculación, material y moral, y que son indispensables las dos para desencadenar el proceso.[10] A partir de este concepto, la diversificación del comercio exterior relativizó la importancia de los socios tradicionales y los numerosos encuentros políticos fueron la ocasión para descubrir la problemática prioritaria de sus homólogos. Los dirigentes brasileños, chilenos y venezolanos aprovecharon la intensificación de las relaciones con el Sur para hacer más visibles sus reivindicaciones a escala global. La impugnación condicionó entonces la elaboración de uniones y acciones colectivas frente al mundo desarrollado.

Al contrario del pensamiento filosófico moral, Émile Durkheim define la moralidad como un producto de la sociedad, una creencia resultado de las interacciones entre los individuos sobre la forma que debe tomar su reagrupamiento. Aquélla ejerce una función de regulación social; las entidades se solidarizan en torno a valores y crean estructuras para aplicarlos y defenderlos. Por lo tanto, "es moral todo lo que es fuente de solidaridad, todo lo que fuerza al hombre a contar con el otro".[11] El sociólogo diferencia el estudio de las reglas de conducta y las prácticas que de éstas se desprenden, de su análisis teórico. Las primeras existen como los hechos y por consiguiente son una realidad empírica, observable y analizable.[12]

Volviendo a las relaciones Sur-Sur, el acercamiento analizado en la primera parte ¿desembocó en lazos morales?, ¿cuál fue su alcance

[10] Cf. Introducción, pp. 51-53; Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires, La Pléyade, 1976, p. 125-126.

[11] Henri Mendras y Jean Étienne, "Durkheim ou le lien social", en *Les grands auteurs de la sociologie*, París, Hatier, 1996, p. 103.

[12] Él separa en su trabajo lo que "es", objeto de sociología, de lo que "debería ser", y critica la filosofía moral, reprochándole mezclar los dos aspectos, lo que la convierte en ciencia normativa, prescriptiva. Frédéric Keck y Mélanie Plouviez, *Le vocabulaire d'Émile Durkheim*, París, Ellipses, 2008, pp. 48-50.

transformador para el sistema internacional? La universitaria Gladys Lechini definió así las relaciones Sur-Sur: "Es una cooperación que apunta a incrementar los márgenes de autonomía de los países. Es una cooperación construida en función de políticas resultantes de principios, de ideas y valores compartidos respecto a estrategias de inserción y cosmovisiones, en este caso, de los modos de inserción internacional y del rol de los países del Sur".[13] Nos importa en adelante apreciar las consecuencias de esta "cooperación"[14] sobre la evolución de las relaciones internacionales.

En *War and Change in World Politics*, Robert Gilpin propone una tipología de las principales configuraciones del cambio en los asuntos internacionales, y establece tres grandes alternativas: el cambio de sistema *(system change)* debido a la aparición de nuevas entidades que componen la estructura; el cambio sistémico *(systemic change),* que remite a la modificación de la forma de control o de la gobernanza global; y el cambio de interacción *(interaction change),* inducido por la renovación de los intercambios regulares entre las diferentes entidades.[15] Vimos anteriormente que el autor asocia el advenimiento de grandes trastocamientos mundiales con la guerra que, al contrario, la negociación no lleva sino a modificaciones incrementales y menores.[16] Las relaciones Sur-Sur llevadas a cabo por Brasil, Chile y Venezuela desde hace diez años confirman su táctica reformista con vistas a la obtención de resultados a largo plazo. En las modalidades de expresión escogidas según el contenido de sus aspiraciones, los tres países estudiados adoptaron diplomacias que rechazaron el *status quo* empleando medios retóricos y métodos muy diversos, pero sin voluntad revolucionaria. Por el contrario, las evoluciones inducidas su-

[13] Gladys Lechini, "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", *Relaciones Internacionales*, núm. 12, octubre de 2009, p. 78.

[14] Preferimos evocar el término más amplio de relaciones Sur-Sur y conservar el de cooperación en su sentido original, que se refiere al ámbito de la diplomacia solidaria. Esta distinción está ligada a nuestra reflexión sobre los desafíos de la cooperación en la conclusión del capítulo V, pp. 556-558.

[15] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 [1981], pp. 39 y 47.

[16] Cf. introducción, pp. 27-28.

ponen importantes transformaciones para la escena mundial, lo que nos llevará a matizar las conclusiones de Robert Gilpin en el marco de esta segunda parte.

Hemos optado por dividirla en dos capítulos porque la vinculación material entre nuestros tres países estudiados y el mundo en desarrollo desencadena un doble fenómeno: fomenta la creación de estrategias comunes y alimenta la elaboración de prácticas que los actores promueven vía sus políticas exteriores. La coordinación de Estados del Sur se concreta, ya que los actores que se comprometen con ella comparten posiciones comunes, y de estas interacciones emergen aspiraciones a propósito del funcionamiento del sistema mundial. Por lo tanto, la unión y la contestación se refuerzan mutuamente. Proponemos entonces estudiar las formas de esta unión y los contenidos de esta impugnación. El capítulo III aborda en primer lugar la unión, entendida como la agrupación estratégica en la que participan Brasil, Chile y Venezuela en razón de su posicionamiento, que los sitúa entre los insatisfechos del sistema internacional, lo mismo que a otros socios del Sur. ¿Qué medios de acción movilizaron estos tres Estados a partir de esta unión del Sur para mejorar la visibilidad de sus reivindicaciones? Se aportan elementos de respuesta en sus reacciones sobre las estructuras existentes; sus diversas posturas traducen al mismo tiempo los dilemas de la coordinación entre actores con perfiles muy diferentes.

La expresión de un descontento y la exigencia de transformaciones del sistema internacional de parte de los representantes de estos tres casos revelan percepciones diferentes y aportes innovadores para el ordenamiento de las relaciones interestatales. El capítulo IV analiza varias visiones que se desprenden de las diplomacias Sur-Sur brasileñas, chilenas y venezolanas. Se trata de interesarse por lo que expresa la impugnación, por su contenido original o su moralidad en el sentido durkheimiano, para el sistema internacional.

Los discursos y los textos producidos por las autoridades de Brasil, Chile y Venezuela forman parte de los principales fundamentos de la argumentación de esta segunda parte. Las intervenciones de los altos dignatarios en la esfera pública apuntan a valorar sus acciones internacionales y no constituyen en nuestra opinión ilustraciones sólidas de sus compromisos. En cambio, los lugares de la toma de pa-

labra y las palabras escogidas traducen las visiones de estos actores; en este sentido, su desciframiento se vuelve pertinente para el estudio de una unión táctica y sus fundamentos.

Es conveniente precisar que las tonalidades de las declaraciones oficiales pueden variar en función del público al que están destinadas. Varios dirigentes, entre ellos Hugo Chávez y en menor medida Luiz Inácio Lula da Silva, tendieron a improvisar sus discursos y con ello expusieron, a veces de una manera más libre e incluso más radical, sus objetivos.

III
UNA UNIÓN CONSTRUIDA ENTRE VOLUNTADES DE AYER Y OPORTUNIDADES DE HOY

La heterogeneidad del Sur suele realzarse para explicar los fracasos de las experiencias colectivas del pasado. El mundo en desarrollo reúne un número sin precedentes de Estados que se encuentran en un número aún más inédito de agrupamientos, en varios de los cuales participan Brasil, Chile y/o Venezuela (MNA, G-77, G-24, G-15, G-10, G-20, G-33, G-90, IBAS, ASPA, ASA, FOCALAE, BASIC, etc.).[1] Sus disensiones internas son casi más conocidas que sus motivaciones para reagruparse; sin embargo, esta constatación no ayuda a comprender el hecho de que los países en desarrollo continúen uniéndose. Nos parece entonces que habría que invertir la problemática: ¿qué es lo que acerca a estos Estados? ¿Por qué persisten en esta vía y cómo lo hacen?

Durante la Primera Cumbre América del Sur-África (ASA) llevada a cabo en Abuja en noviembre de 2006, el presidente brasileño afirmó: "Lo que estamos haciendo hoy es un desafío, es un desafío a la política mundial, es un desafío a la política internacional. Lo que estamos diciendo es, pura y llanamente, que existimos".[2] Este fragmento recuerda la definición de Alfred Sauvy sobre el Tercer Mundo citada en el epígrafe. Para emprender un análisis del cambio por me-

[1] Para una presentación de los principales grupos, cf. anexo 28, pp. 411-416. NB: los anexos se encuentran disponibles en el volumen 2 en el sitio de internet de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México: <libros.colmex.mx> en formato PDF de descarga gratuita. Anthony Payne, "How Many Gs Are There in 'Global Governance' after the Crisis? The Perspectives of the 'Marginal Majority' of the World's States", *International Affairs*, vol. 86, núm. 3, mayo de 2010, pp. 729-740.

[2] Discurso de apertura de la Cumbre África-América del Sur (ASA), Abuja, 30 de noviembre de 2006, *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 69.

dio del prisma de las relaciones Sur-Sur, es conveniente acercarse al encuentro entre la historia de la unión del Sur con el dinamismo actual, a fin de marcar las novedades y las continuidades y de regresar sobre algunas rupturas interiorizadas.

Para nuestros tres casos de estudio, la experiencia de una unión renovada con el mundo en desarrollo se fundó en antiguas aspiraciones que volvieron a surgir gracias a una ventana de oportunidad ofrecida por el contexto internacional de inicios del siglo XXI. El vínculo con el pasado confirma nuestra hipótesis sobre el carácter reformista e incremental de las transformaciones sistémicas provocadas por la dinámica Sur-Sur. En efecto, la reactivación impulsó reivindicaciones que revelaron la persistencia de las percepciones de estos Estados acerca del sistema global, aunque sus demandas se efectuaron en el marco existente. Además, el hecho de que la mayoría se inspiró del primer impulso Sur-Sur confirma la dificultad de estos deseos para imponerse. El ejercicio de reagrupamiento resultó también a veces más difícil por las múltiples diferencias entre los socios, que pudieron ser fuente de riesgos y de tensiones.

A. La reactivación de prácticas tradicionales

El enraizamiento histórico de la unión del Sur se expresó de dos maneras: las estrategias empleadas durante el periodo tercermundista fueron reactualizadas y las ambiciones reformistas de los actores del presente mostraron cierta continuidad con aquellas promovidas inicialmente, que se quedaron como letra muerta dados los efectos centrífugos de la crisis de la deuda.[3]

1. El regreso de la división Norte-Sur

"Una dimensión central de las relaciones Sur-Sur es que suelen estar modeladas por las relaciones Norte-Sur".[4] La idea de un regreso de

[3] Cf. capítulo I-B-1-b, pp. 135-138.

[4] Jon H. Rosenbaum y William G. Tyler, "South-South Relations: The Eco-

la división entre países desarrollados y mundo en desarrollo tenía cada vez mayor consenso a inicios del siglo XXI.[5] El fenómeno sirve en general de tela de fondo para otros análisis, aunque sigue siendo poco estudiado como tal.[6] Sin embargo, revela la similitud, incluso la reapropiación, de las herramientas utilizadas en los años 1950-1980 nuevamente durante el decenio 2000-2010.

Los discursos de los dirigentes brasileños, chilenos y venezolanos han evocado al unísono la voluntad y la necesidad de actuar juntos con los países en desarrollo. Para el presidente Lula, "la relación Sur-Sur no sólo es posible sino necesaria. […] Vamos a hacer lo que hacen los países desarrollados: aprovechar todas las oportunidades de hacer de nuestra unión, nuestra fuerza".[7] En el mismo sentido, según Hugo Chávez, "no podemos seguir clamando a los países desarrollados que cambien ellos su orientación. No la van a cambiar. Sólo nosotros unidos podemos cambiar el mundo".[8] Los representantes chilenos, que adoptaron un perfil más discreto, estuvieron de acuerdo con sus homólogos en la utilización de este método: "Creemos profundamente en la solidaridad entre las naciones en vías de desarrollo. Creemos que tenemos que colaborar entre nosotros para aunar fuerzas en la búsqueda de un orden mundial regido por reglas más justas".[9]

---

nomic and Political Content of Interactions among Developing Countries", *International Organization*, vol. 29, Issue 1, invierno de 1975, p. 244.

[5] Ejemplos universitarios del Norte y del Sur pueden ser: Jorge Heine, "¿Cayó también el Tercer Mundo? El Sur ante el nuevo orden mundial", *Estudios Internacionales*, vol. 24, núm. 96, octubre-diciembre de 1991, p. 464; Chris Alden y Marco Antonio Vieira, "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism", *Third World Quarterly*, vol. 26, Issue 7, 2005, p. 1077; Thomas Hale, David Held y Kevin Young (eds.), *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*, Malden, Polity, 2013.

[6] Queremos aportar algunas precisiones de vocabulario: la brecha Norte-Sur remite a las diferencias socioeconómicas entre los Estados, mientras que los términos divergencia y división son más bien empleados en este estudio para describir el posicionamiento de los actores durante las negociaciones internacionales.

[7] Discurso de investidura ante el Congreso Nacional, Brasilia, 1 de enero de 2007, *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 23.

[8] "No podemos entendernos a nosotros sin África", MINCI. *Prensa Presidencial*, 25 de octubre de 2007.

[9] "Mozambique y Chile firman acuerdo pesquero", *Afrolnews*, 9 de mayo de 2008.

Esta disposición se expresó de tres maneras principales: la persistencia de los grupos tradicionales, la convergencia de los votos en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la multiplicación de las coaliciones en las negociaciones multilaterales.

a) La persistencia de los viejos bastiones

Fue sobre todo la Venezuela de Hugo Chávez la que se esforzó por revitalizar las estructuras fundadoras de reagrupamiento de los países en desarrollo. Su presencia en la Cumbre del G-15, objeto de su primer viaje al extranjero como presidente,[10] atestiguó una fuerte voluntad, además porque los encuentros de este grupo se caracterizaron por el ausentismo de los altos dignatarios. Así, su activismo se tradujo en una participación regular a las reuniones de las organizaciones que permanecían activas desde la época tercermundista: fue el único jefe de Estado latinoamericano que asistió al Jubileo de la Conferencia Afro-asiática de Bandung, en abril de 2005,[11] y viajó nuevamente a la Cumbre de los Países No Alineados de La Habana al año siguiente.[12] El gobierno bolivariano asumió la presidencia del G-77 y del G-15 entre 2001 y 2002.[13]

El símbolo de la estrategia venezolana reside en su esfuerzo diplomático de reactivación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Desde que llegó al poder, Hugo Chávez impulsó la reforma de la política petrolera nacional.[14] Frente a precios del barril

[10] Cf. capítulo I-B-2-c, p. 152.

[11] MPPRE, *Libro amarillo 2005*, p. 534.

[12] La presencia de una cincuentena de otros líderes entre los que estaban Thabo Mbeki, Manmohan Singh, Mahmud Ahmadineyad y Robert Mugabe, jugó a favor de la mediatización de la cumbre que había tenido lugar en una ciudad que constituye en sí misma un símbolo de los No Alineados: La Habana. "Los No Alineados buscan renovarse para sobrevivir", *El Nacional*, 10 de septiembre de 2006.

La necesidad de un nuevo dinamismo para el Movimiento ya aparece en los textos de las cumbres de los No Alineados de los años 1990, y sobre todo durante la de Kuala Lumpur en 2003 (en el contexto de la guerra en Irak). Daniel Colard, "Relance des non-alignés et du non-alignement", *Défense Nationale*, núm. 8-9, 2003, pp. 157-160.

[13] Se trata de la primera presidencia venezolana del G-77 desde 1980. MPPRE, *Libro amarillo 2001*, p. 217.

[14] Venezuela se caracterizó en los años precedentes por no respetar sus compro-

históricamente bajos, su equipo emprendió una ofensiva diplomática que resultó en la realización de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la historia de la OPEP, llevada a cabo en Caracas en 2000.[15] Si el efecto del despertar político de la OPEP sobre los precios del petróleo es difícil de medir,[16] no es menos cierto que lograr concretar este encuentro, veinticinco años después del primero, permitió reactivar la institución. La realización de la Tercera Cumbre en 2007 en Riad, capital de Arabia Saudita, lo confirma.[17]

El defecto de visibilidad de un grupo es con frecuencia asociado a su falta de dinamismo o a su ineficacia. Sin embargo, de nuestras lecturas y experiencia de campo se desprende que el G-77, por ejemplo, siguió siendo un grupo organizador de los países del Sur. Hemos podido constatar su papel determinante en negociaciones poco mediatizadas, como las que trataron de la sociedad de la información o sobre la biodiversidad.[18] Así, el grupo se destacó durante la XV Conferencia sobre el Cambio Climático, organizada en Copenhague en

---

misos en la OPEP, principalmente en materia de cuotas de producción, cf. capítulo I-B-1-b, pp. 135-138.

[15] Cf. capítulo II-A-1-a, p. 177. Ya en 1999 los miembros de la OPEP (además de México, Noruega y Omán) decidieron reducir su producción en 2.1 millones de barriles por día. Aquel año el precio del barril venezolano no alcanzó los 10 dólares. Durante esa cumbre se decidió trabajar en el mantenimiento de los precios del petróleo entre 22 y 29 dólares, los miembros se comprometieron a disminuir su producción en caso de que hubiese una caída. Esta medida se volvió caduca por el alza vertiginosa de los precios, hasta 2008. Steve Ellner, "La política exterior del gobierno de Chávez: la retórica chavista y los asuntos sustanciales", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, núm. 1, enero-abril de 2009, pp. 125-126.

[16] Resulta aún difícil separar con precisión los efectos de una decisión política de los de la coyuntura económica mundial, o incluso de las consecuencias de la especulación sobre este mercado.

[17] "Venezuela e Irán se unen al pedir para la OPEP un papel político activo", *El País*, 18 de noviembre de 2007; "Opec to Study Effects of Falling Dollar", *Financial Times*, 19 de noviembre de 2007.

[18] En cuanto a la primera ilustración, esta observación fue efectuada durante una pasantía en la misión permanente de Chile en la ONU, en Ginebra, en el verano de 2006. A propósito de la segunda, véase Valérie Boisvert y Franck-Dominique Vivien, "Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité", *Revue Tiers Monde*, núm. 202, abril-junio de 2010, pp. 20-21.

diciembre de 2009.[19] Los reagrupamientos históricos estuvieron entonces todavía presentes, y aparecieron incluso reactivados.[20]

b) La convergencia de votos

La segunda señal de coincidencia se expresó mediante una recuperación de la concordancia de las posiciones y la expresión de apoyos recíprocos al interior de las agencias de la ONU. La cohesión del Movimiento de los No Alineados en la Asamblea General de Naciones Unidas aumentó; el nivel de convergencia de los votos pasó de 27.7% en 1997 a 56.6% en 2006, es decir, un porcentaje equivalente al de 1986.[21] Asimismo, la similitud de los votos entre los miembros de IBAS (India, Brasil, Sudáfrica) alcanzaría el 88.5% en la ONU.[22] El Foro comenzó a emitir declaraciones comunes en el Consejo de Derechos Humanos.[23]

[19] De acuerdo con un cable diplomático revelado por Wikileaks, que relata una reunión euro-estadounidense (párrafo 16(C)): "Es vital obtener el acuerdo del G-77 independientemente del reagrupamiento que nosotros utilicemos [en relación a BASIC]". "Cable sobre las alianzas y estrategias en la Cumbre sobre el Clima", *El País*, 3 de diciembre de 2010.

[20] No obstante, hay que reconocer que el proceso resultó a veces laborioso, como en el caso del G-15 (con el retiro de Perú en 2011). Sobre el ejemplo del cambio climático, véase Andrew Hurrell y Sandeep Sengupta, "Emerging Powers, North-South Relations and Global Climate Politics", *International Affairs*, vol. 88, núm. 3, 2012.

[21] Jacqueline A. Braveboy-Wagner, *Institutions of the Global South*, Nueva York, Routledge, 2009, p. 25. Esta autora hizo su investigación a partir de estadísticas estadounidenses.

[22] Se trata de una estimación de los votos en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) entre 1994 y 2004 a propósito de la seguridad de los derechos humanos y del desarrollo. Diego de Freitas Rodrigues, "Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, núm. 1, 2010, p. 59.

[23] A partir de 2009, las intervenciones se refirieron a los derechos humanos en los Territorios Palestinos y a la cuestión del acceso a los medicamentos. <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/intervencoes-do-ibas-em-foros-e-organismos/view> (29 de noviembre de 2010). Para su coordinación en comercio, biocombustibles y propiedad intelectual, véase Clarisa Giaccaglia, "Estrategias de 'quodlíbet' en el escenario internacional contemporáneo: las acciones de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en los ámbitos multilaterales", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, núm. 2, 2012, pp. 96-104.

Además, el mundo en desarrollo constituye una reserva de votos y de potenciales apoyos a las candidaturas sudamericanas. En 2006, el gobierno venezolano se presentó tardíamente a fin de obtener un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el bienio 2007-2009.[24] El objetivo era impedir la elección de otro candidato latinoamericano, Guatemala, que tenía el apoyo de Estados Unidos. Tras 48 escrutinios, no se obtuvo ninguna mayoría y el asiento se atribuyó finalmente a un tercer país circunstancial: Panamá. De acuerdo a nuestras fuentes, la candidatura de Venezuela logró mantenerse gracias a un amplio apoyo proveniente del Sur.[25] Más recientemente, la elección del brasileño José Graziano a la cabeza de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se debió también a la unión de varios miembros del G-77. En efecto, tras la primera votación que no desempataba a los candidatos, la representación brasileña solicitó una pausa que aprovechó para reunirse con este grupo al fin de obtener su apoyo.[26]

Las solidaridades Sur-Sur se ampliaron además y superaron el cuadro de la ONU. La obtención de la sede de los Juegos Olímpicos (JO) de 2016 por la ciudad de Río de Janeiro en octubre de 2009 consagró una estrategia de cabildeo cuyo objetivo era reunir votos en el mundo en desarrollo. La región sudamericana nunca había recibido unos Juegos Olímpicos y los actores brasileños instrumentaron una campaña que asoció el proyecto de Río al de todos los países en desarrollo, frente a las candidaturas de Chicago, Madrid y Tokio. Se

[24] MPPRE, *Libro amarillo 2006*, pp. 356-357.

[25] La primera votación tuvo lugar el 16 de octubre y la última el 7 de noviembre. Venezuela obtenía entre 70 y 80 votos y Guatemala entre 100 y 110; ningún resultado alcanzaba los 128 votos necesarios para ser electo. <http://www.un.org/french/ga/61/issues/admin.shtml>. Título 103 (a) (12 de marzo de 2015). Entre las posiciones declaradas a favor de Venezuela que encontramos estuvieron: Argelia, Gambia, Ghana, Kenia, Mali, Níger, Sudán, Zimbabue, Liga Árabe, Irán, China, Malasia. La Unión Africana se expresó favorablemente, pero no todos los países africanos se pronunciaron a favor de Venezuela. "Venezuela sería la voz del tercer mundo en la ONU", *MINCI. Prensa Presidencial*, 16 de septiembre de 2006; "Apoyo africano", *El Nacional*, 4 de marzo de 2006; "Venezuela seguirá dando la batalla en la ONU", *MINCI. Prensa Presidencial*, 17 de octubre de 2006.

[26] "Países em desenvolvimento ajudaram em vitória na FAO, diz Itamaraty", *Folha Online*, 26 de junio de 2011.

distinguieron también las orientaciones diplomáticas de los gobiernos de Lula en su campaña de persuasión. El presidente del Comité de la candidatura "Río 2016", Carlos Arthur Nuzman, acudió a seis países que tenían voto en el Comité Olímpico Internacional (COI): Líbano, Siria, Gambia, Uganda, Guinea y Nigeria. Además de esta acción, el jefe del Estado pidió abiertamente el apoyo africano durante su participación en la Cumbre de la Unión Africana de Sirte en julio de 2009; reiteró su petición en el Segundo Encuentro América del Sur-África (ASA) dos meses después.[27]

A cambio, los tres países estudiados también dieron su apoyo a favor de socios en desarrollo; todos apoyaron la candidatura de China para ingresar a la OMC a partir de 1999. Itamaraty distribuyó generosamente sus apoyos, principalmente en el caso de Mozambique, para el puesto de director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), del ingreso de Cabo Verde, Siria y Vietnam a la OMC,[28] del candidato sudafricano al secretariado de la Convención sobre el Clima, y también del candidato egipcio a la dirección de la UNESCO.[29]

Este último ejemplo ilustra la lógica de los votos que se realizaron en el mundo en desarrollo: así, el gobierno de Lula prefirió posicionarse a favor de Farouk Hosni, a pesar de la existencia de un aspirante brasileño, menos controvertido y que además fue apoyado por otros países emergentes como China, India, Rusia, México, Argentina, y por varios países desarrollados. En realidad, las autoridades de

[27] Este pedido fue bien "recibido" de acuerdo a la Declaración Final (párrafo 68). "Suramérica y África anuncian apoyo a Brasil para olimpiadas 2016", *MINCI. Prensa Presidencial*, 27 de septiembre de 2009. África reúne 16 votos en el colegio electoral del CIO (de 115 miembros con preponderancia europea, con más de 41, número similar en América Latina y el Caribe, en Asia y, en menor medida, en el Medio Oriente, con más o menos diez). <http://www.olympic.org/fr/content/Le-CIO/Linstitution/Liste-des-membres-du-CIO/> (4 de mayo de 2011); "Lula solicitó apoyo al bloque ASA para que Río se convirtiera en sede de las Olimpiadas", *Boletín del MPPRE*, 27 de septiembre de 2009; "Nuzman faz tour para promover a Rio-2016", *Folha de São Paulo*, 19 de junio de 2009.

[28] Chile también apoyó el ingreso de Vietnam a esta organización. "Inicio de negociación con China", *La Nación*, 19 de noviembre de 2004.

[29] <http://www.itamaraty.go.br/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais> (1 de diciembre de 2010); "Lula defende Siria na OMC", *ANBA*, 30 de junio de 2010; "Brasil apoiará sul-africano na ONU, diz Minc", *Folha de São Paulo*, 10 de marzo de 2010.

Brasil buscaron de esta manera asegurarse la adhesión de una mayoría en torno de la candidatura de Ellen Gracie en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.[30] Finalmente, la elección no dio frutos ya que la búlgara Irina Bokova sería la directora general electa de la UNESCO y un mexicano en la ORD. Por consiguiente, las estrategias Sur-Sur no se revelaron sistemáticamente fructíferas.[31] Sin embargo, las diplomacias brasileñas, chilenas y venezolanas presentaron capacidades para reaccionar ante sus fracasos, como lo demuestra la evolución de su compromiso en las coaliciones Sur-Sur.

c) La potencia en plural

La aparición de estos grupos se multiplicó y su organización se inspiró en las experiencias anteriores. Este tercer procedimiento atestiguó un proceso interesante de reapropiación y de superación de los primeros contactos entre los países en desarrollo a escala mundial. El enfoque sociológico, ampliamente retomado por los constructivistas en relaciones internacionales, afirma que toda regla es construida y resulta de las interacciones sociales. Bertrand Badie y Marie-Claude Smouts precisan que "la potencia da al que la posee más medios que a otros en la competencia para la definición de las reglas del juego. No elimina la competencia, ni la incertidumbre de los resultados".[32] Cuando Brasil, Chile y/o Venezuela defendieron intereses o posiciones diferentes de los de uno o varios Estados más poderosos, les resultó difícil hacerlas valer, en razón de las asimetrías que atravesaban al sistema internacional en detrimento suyo.[33] En consecuencia, pudieron escoger agruparse con socios que se encon-

[30] "L'Egypte essuie un revers diplomatique à l'Unesco", *Le Monde*, 23 de septiembre de 2009; "Amorim: apoio a candidato egipcio é coerente", *O Globo*, 18 de mayo de 2009; "É a vez dos árabes na Unesco, afirma Amorim", *O Globo*, 14 de mayo de 2009.

[31] Cf. capítulo IV-B-3, pp. 445-448.

[32] Bertrand Badie y Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde*, París, Presses de Sciences Po, 3a. ed., 1999, p. 119.

[33] Las categorías sociales capaces de obligar a los otros son en efecto aquellas que disponen del poder político y económico. Howard Becker, *Outsiders*, *hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2012, pp. 36-37.

traban en una situación similar. Juntos afirmaban su fuerza numérica para obtener una mejor visibilidad; se trató, de cierta manera, de constituir una potencia en plural, a falta de recursos individuales. Así, Robert Kehoane escribe: "Los líderes de las pequeñas y medianas potencias se dan cuenta que aunque no pueden hacer gran cosa juntos, no pueden hacer virtualmente nada separados".[34] Los actores del Sur han empleado tradicionalmente este medio; desde los años setenta, el venezolano Arístides Calvani ha explicado que no hay negociación sin poder de negociación, de ahí la necesidad de la fuerza numérica para los países en desarrollo.[35] El G-77, que contaba actualmente con más de 130 miembros, encarnó esta lógica.

La creación del G-20 comercial (G-20C) durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) realizada en Cancún en septiembre de 2003, propulsó este fenómeno a la escena internacional. El G-20C se inscribió en esta búsqueda histórica de representatividad cuantitativa, ya que agrupó a 63% de los agricultores, 51% de la población, 20% de la producción agrícola del mundo y 26% de las exportaciones de este sector.[36] La mayoría de las grandes cuestiones internacionales de estos últimos años generaron reagrupamientos Sur-Sur, lo que provocó una acentuación de la división Norte-Sur.[37]

Al contrario de lo que postula un análisis muy expandido, no nos parece que el G-20C simbolice la bisagra de los reagrupamientos Sur-Sur como estrategia internacional.[38] Desde 1996, varios países

[34] Así justifica el papel de las organizaciones internacionales para estos países. Cf. capítulo III-B-1-b, pp. 356-363. Robert Kehoane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, vol. 23, Issue 2, 1969, p. 296.

[35] Ministro de Relaciones Exteriores durante el primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1974). Arístides Calvani, "La política internacional de Venezuela en el último medio siglo", en Ramón J. Velásquez *et al.*, *Venezuela moderna*, Caracas, Ariel, 2a. ed., 1979, p. 483.

[36] "Comunicado ministerial do G-20 por ocasião da V Conferencia Ministerial da OMC, Cancún, México, 9 de setembro de 2003", en *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 221.

[37] Cf. anexo 28, pp. 411-416.

[38] Andrew Hurrell y Amrita Narlikar, "A New Politics of Confrontation: Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations", *Global Society*, vol. 20, Issue 4, octubre

en desarrollo, entre ellos Brasil, se opusieron a la introducción de nuevos temas en la agenda de la OMC. En la Conferencia de Seattle tres años más tarde, el fracaso de las discusiones subrayó la amplitud del descontento en el Sur.[39] El lanzamiento de una ronda de negociaciones en Doha en 2001 desencadenó la creación de coaliciones que influyeron fuertemente en la acción del G-20C.[40] También durante esta reunión Brasil, apoyado por Sudáfrica, India, otros actores en desarrollo (Nigeria, Tailandia), así como un amplio abanico de organizaciones no gubernamentales, obtuvo una victoria frente a Estados Unidos. De hecho, en el marco de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Individual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS), se dio una lucha entre ciertas sociedades farmacéuticas multinacionales (de las que una mayoría tiene su sede social en Estados Unidos y obtuvo el apoyo de los actores políticos) y gobiernos del Sur, quienes solicitaron su derecho a desechar las patentes con el fin de producir medicamentos genéricos en gran cantidad y a menor costo, principalmente en la lucha contra el VIH-SIDA.[41] Esta observación sobre la temporalidad nos parece importante porque revela la continuidad y el crecimiento de la unión del Sur durante el último decenio. Un acercamiento se operó por consiguiente a pesar de los cambios de gobierno. En 2001, fue Fernando Henrique Cardoso, quien en ese momento estaba en el poder en Brasil, y su ministro de Salud, José Serra, los que se ocupaban activamente del expediente sobre los ADPIC.[42]

---

de 2006, p. 415; Chris Alden y Marco Antonio Vieira, "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism", *Third World Quarterly*, vol. 26, Issue 7, 2005, p. 1077.

[39] Cf. capítulo I-B-2-a, pp. 144-145. "Emergentes buscam união na OMC", *Gazeta mercantil*, 3 de marzo de 2000.

[40] En 2001, se realizó también la Conferencia de Durban contra el Racismo durante la cual las posiciones del Norte y de algunos países del Sur fueron a veces fuertemente discrepantes. Chris Alden, Sally Morphet y Marco Antonio Vieira, *The South in World Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 217.

[41] Cf. infra, para ver en detalle este punto, pp. 372-376.

[42] La obtención de una derogación por razones sanitarias permitió a Brasil crear un sistema nacional universal de lucha contra el VIH-SIDA, luego internacionalmente conocido y objeto de la cooperación brasileña. Cf. capítulo II-C-1-a, pp. 249-252.

Como el recurso a la diplomacia de número se intensificó, esta técnica ha evolucionado mucho; la formación de grupos Sur-Sur se volvió más frecuente, más flexible y más puntual. Durante los años 1960-1980, el G-77 y los No Alineados —en diálogo a partir de 1976— encarnaron los intereses del Sur sobre casi todos los expedientes internacionales, hasta la adhesión de países en desarrollo al GATT, donde formaron nuevos grupos.[43] Al contrario, en adelante las asociaciones se harían según los debates y los compromisos no serían permanentes ni sistemáticos. Por ejemplo, Brasil se alió con Sudáfrica, India y China para las cuestiones agrícolas (G-20C) así como para las negociaciones climáticas (BASIC-LMMC),[44] en cambio no integró el G-33 en la OMC; Venezuela participó a su vez en el G-20C, el G-33, El NAMA-11, el Core Group y el LMMC, pero no en el BASIC; Chile, por su lado, solamente formó parte del G-20C. Las formaciones existentes no constituyeron alianzas que suponían un compromiso duradero y vinculatorio, sino más bien coaliciones, entendidas como reuniones momentáneas y de geometría variable entre actores que persiguen un interés común de defensa o de proposición. Se inscriben en una lógica de negociaciones colectivas;[45] al mismo tiempo, revelan la fragmentación de las relaciones Sur-Sur. A veces las agrupaciones se parecían más a acuerdos puntuales, como los de 2001 en el caso de las ADPIC o el de las quejas manifestadas en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.[46] En este sentido, el Foro de Diá-

[43] Cf. capítulo I-B-1-b, pp. 135-138.

[44] El BASIC retomó las iniciales de estos cuatro Estados y el LMMC, o *Like-Minded Megadiverse Countries*, reunía 17 países en desarrollo en el marco de las negociaciones sobre la biodiversidad.

[45] Marc Williams, "The Third World and Global Environmental Negotiations: Interests, Institutions and Ideas", *Global Environmental Politics*, vol. 5, núm. 3, 2005, pp. 55-65; Amâncio Jorge Nunes de Oliveira, Janina Onuki y Emmanuel de Oliveira, "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: India, Brasil e África do Sul", *Contexto Internacional*, vol. 28, núm. 2, 2006, p. 497.

La noción de coalición proviene de la ciencia política interna. Para Alain Bruno y Christian Elleboode, se trata de una "unión provisoria de individuos, de grupos de individuos, de partidos políticos, de Estados con el fin de alcanzar una meta común". Alain Bruno y Christian Elleboode (coords.), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, París, Ellipses, 2a. ed., 2010, p. 91.

[46] Cf. infra para los ejemplos, pp. 372 y ss.

logo IBAS representó la excepción que confirma la regla; pues se definió efectivamente como un grupo más institucionalizado y apuntó a una coordinación más sistemática, aunque no dispuso de estructura propia, como la del G-77.

La variabilidad de las pertenencias trajo consigo, sin embargo, exigencias en la organización de las coaliciones. Su cohesión y mantenimiento resultaban necesarios si se quería que fueran eficaces. ¿Por qué los reagrupamientos Sur-Sur triunfaron en Cancún cuando habían fracasado en Punta del Este? En un valioso estudio, Amrita Narlikar y Diana Tussie buscaron entender cómo los países en desarrollo alcanzaron tal nivel de cohesión y cómo lograron sobrevivir después de 2003. Su conclusión fue que el G-20C era producto de dos decenios de aprendizaje.[47] El regreso de la potencia en plural evidenció que retomar los métodos tradicionales no significaba que su uso debía ser idéntico. El funcionamiento de los grupos Sur-Sur testimonió la inserción internacional incremental y no lineal de los Estados del Sur. Por medio de nuestros tres ejemplos, observamos dos evoluciones principales de las coaliciones en la OMC.

En primer lugar, los actores brasileños, chilenos y venezolanos supieron aprender las lecciones tras los fracasos vividos en el momento de la conclusión de la Ronda de Uruguay y de la crisis de la deuda que debieron afrontar: pudieron constatar asimismo que la división acababa con las aspiraciones del Sur.[48] A partir de la Conferencia Ministerial de Cancún, el G-20C, y especialmente Brasil, multiplicó las manos tendidas hacia otras coaliciones del Sur con vistas a constituir un frente. El ministro brasileño Celso Amorim participó en reuniones del G-33 y del G-90, y se publicaron comunicados conjuntos en 2005, 2007 y 2009 a pesar de la crisis de 2008.[49] La perte-

[47] Amrita Narlikar y Diana Tussie, "The G-20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Envolving Coalitions in the WTO", *The World Economy*, vol. 27, Issue 7, julio de 2004, pp. 947-966.

[48] Cf. capítulo I-B-1-b, p. 136.

[49] "Visita do Ministro Celso Amorim à Guiana - Reunião com o G-90", *Boletín del MRE núm. 224*, 1 de junio de 2004; "Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Ministerial do G-33 - Jacarta, 21 de março de 2007", *Boletín del MRE núm. 120*, 21 de marzo de 2007.

Algunos ejemplos de reuniones conjuntas:

nencia de Brasil y de Venezuela a varios grupos pudo haber ayudado a crear puentes y a mejorar la participación de la información.[50] Durante la reunión de Hong Kong en 2005, el G-110 hizo su aparición como resultado de la política de interacción del G-20C.[51]

En segundo lugar, presentar denominadores comunes no bastó para unir y luego mantener coaliciones.[52] Este proceso reveló también

---

- "Comunicado Conjunto - G-20, G-33, ACP, PMDRS, Grupo Africano, Pequenas Economias", *Boletín del* MRE *núm. 648*, 16 de diciembre de 2005: PMDR = PMA.
- "Reunião de Alto Nivel do G-20 com coordenadores de grupos de países em desenvolvimento - Comunicado de Imprensa", *Boletín del* MRE *núm. 554*, 9 de septiembre de 2006: reunión entre el G-20C, el G-33, los ACP, los PMA, los SVE, el C-4, el Grupo Africano y el NAMA-11. La Declaración Final hace referencia al SP/SSM (párrafo 4).
- "Reunião Ministerial do G-20* com Coordenadores dos Grupos de Países em Desenvolvimento - Genebra. 11 de junio de 2007", *Boletín del* MRE *núm. 272*, 11 de junio de 2007: declaración que reúne a los siguientes grupos: G-20C, G-33, ACP, PMA, Grupo Africano, SVE, C-4, CARICOM y NAMA-11.
- "Comunicado Conjunto - G-20, G-33, NAMA-11, Grupo ACP, PDMRS, Grupo Africano, SVES e Cotton-4", *Boletín del* MRE *núm. 551*, 17 de noviembre de 2007.
- "Comunicado Conjunto do Grupo de Países em Desenvolvimento - G-20, G-33, NAMA-11, ACP, PMDRS, Grupo Africano, Economias Pequenas, Vulneráveis (SVES), CARICOM e Algodão-4 Genebra, 20 de julho de 2008", *Boletín del* MRE *núm. 407*, 20 de julio de 2008.
- "VII Reunião Ministerial da OMC - Genebra, 30 de novembro a 2 de dezembro de 2009 - Declaração dos Ministros do G-20", *Boletín del* MRE *núm. 628*, 29 de noviembre de 2009: tuvieron lugar reuniones con los coordinadores de varias coaliciones: Grupo Africano, ACP, CARICOM, C-4, G-33, NAMA-11, PMA, SVE.

NB: Brasil difundió una declaración común G-20C - Grupo de Cairns, probando la no exclusividad de las relaciones Sur-Sur. "Declaração Conjunta do Grupo de Cairns e G-20", *Boletín del* MRE *núm. 649*, 16 de diciembre de 2005.

[50] Andrew Hurrell y Amrita Narlikar, *op. cit.,* pp. 418-421.

[51] "Países em desenvolvimento se unem na OMC", *O Globo*, 17 de diciembre de 2005; la referencia aparece también en el blog del entonces director general de la OMC, Pascal Lamy. <http://www.wto.org/french/thewto_f/dg_f/pl_visitors_f/min05_blog_f.htm> (12 de marzo de 2015).

La coordinación superó el marco de la OMC: "Es de destacar hasta qué punto los países del grupo BASIC han llegado a coordinarse en los foros internacionales" (párrafo 7.C) relata un cable diplomático a propósito de la Conferencia de Copenhague sobre el cambio climático. "Cable sobre las alianzas y estrategias en la Cumbre sobre el Clima", *El País*, 3 de diciembre de 2010.

[52] Helen Leigh-Phippard, "The Influence of Formal Groups in Multilateral Di-

una voluntad política de parte de los líderes para hacer concesiones. El G-20C se caracterizó por reagrupar países con intereses agrícolas diferentes, e incluso opuestos.[53] Brasil perteneció a los grandes exportadores mundiales, y favoreció la liberalización de los intercambios en este campo, como Sudáfrica, Argentina, Chile o Tailandia. En cambio, India, Venezuela y los miembros del G-33, dependían de las importaciones y se mostraban más preocupados por la protección de su agricultura no competitiva, así como por las cuestiones de seguridad alimentaria.[54] A fin de reunir perfiles muy diversos, los países coordinadores debieron arbitrar entre sus intereses óptimos y aquellos defendidos por el grupo para mantener la cohesión interna. China supo conservar un perfil bajo para no suscitar las críticas de otros socios.[55] Brasil y Sudáfrica, sobre todo, aceptaron adoptar una postura más defensiva, en correspondencia con la de India.[56] Concentraron entonces su estrategia en la demanda de la abolición de las subvenciones a las exportaciones agrícolas de la Unión Europea y de Estados Unidos, la reducción sustancial de las otras ayudas y un mejor acceso a ambos mercados para los productos agrícolas de los países del Sur.[57] Estos reclamos constituyeron un eje prioritario del G-20C y permitieron unir a los diversos miembros en torno a un denominador común.[58] Así, la diver-

---

plomacy", en Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Basingstoke, Macmillan Press, 1999, p. 100.

[53] Un estudio que se basa en indicadores socioeconómicos (dimensión económica, desarrollo, agricultura, comercio y política comerciales) demuestra que el G-20C y el G-90 tenían, a pesar de todo, tasas de cohesión interna más elevadas que otros grupos, por ejemplo, como los europeos. Valéria Constantini, Riccardo Crescenzi, Fabrizio de Filippis y Lucas Salvatici, "Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations", *The World Economy*, vol. 30, Issue 5, 2007, pp. 866-884.

[54] Pedro da Motta Veiga, "Managing the Challenges of WTO Participation: Brazil and the G-20 Group of Developing Countries", Case Study núm. 7, OMC, *ca.* 2003.

[55] "China assume papel do Brasil como líder na OMC", *Folha de São Paulo*, 29 de julio de 2008.

[56] Amâncio Oliveira y Janina Onuki, "Países Intermediários e Multilateralismo", en Gildo Marçal Brandão, Marcos Costa Lima y Rossana Rocha Reis (coords.), *Regionalismos, Democracia e Desenvolvimento*, São Paulo, Humanitas, 2007, p. 204.

[57] Celso Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011, p. 131.

[58] Compartieron posturas comunes sobre otros expedientes, como la oposición a la liberalización de la mano de obra, del mercado de trabajo y de los servicios.

gencia de opiniones no impidió la acción colectiva. El G-20C no sufrió una implosión en Cancún a pesar de las presiones bilaterales orquestadas por Estados Unidos que, si bien ocasionaron algunas defecciones, no lograron dividir la coalición.[59]

El G-20C marcó fuertemente los espíritus puesto que su resistencia llevó al bloqueo de la Ronda de Doha, al contrario de lo que sucedió en 2001, cuando se había logrado un acuerdo sobre los ADPIC. La revitalización de los reagrupamientos tradicionales, el resurgimiento de la convergencia de los votos y la creación de coaliciones propulsaron a nuevos actores al corazón mismo de los grandes debates internacionales. De esta manera, la reactivación de la OMC o la continuidad de las discusiones climáticas dependieron de la participación de estos socios. Franck Petiteville evoca a este respecto "el aprendizaje de un multilateralismo multipolar",[60] lo que representa una evolución funcional del sistema internacional.

Hemos visto, gracias al ejemplo de la OMC, que varios países en desarrollo —entre los que se encuentran nuestros tres casos de estudio— que participaron en el G-20C, lograron superar su pluralidad a favor de objetivos consensuales que los oponían a los países desarrollados. Encontramos una lógica similar a propósito de las negociaciones climáticas.[61] La elección de unirse con otros socios del Sur respondió, en efecto, a la lejana voluntad de promover reformas de la escena mundial.

[59] Colombia, Perú, El Salvador, Costa Rica y Guatemala se retiraron. Gladys Lechini, "Is South-South Co-operation still Possible? The Case of Brazil's Strategy and Argentina's Impulses Towards the New South Africa and Africa", en Atilio Boron y Gladys Lechini (coords.), *Politics and Social Movements in an Hegemonic World*, Buenos Aires, CLACSO, 2005, pp. 319-346; Abdul Nafey, "IBSA Forum: The Rise of 'New' Non-Alignment", *India Quarterly*, vol. 61, núm. 1, enero-marzo de 2005, p. 57.

[60] Franck Petiteville, "L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme ? Le cas de l'OMC", *Critique internationale*, núm. 22, enero de 2004, p. 76.

[61] Según un oficial estadounidense, "los países del BASIC tienen intereses ampliamente diferentes pero los han subordinado a sus propósitos de corto plazo, teniendo como objetivo el bloqueo de ciertas iniciativas occidentales" (párrafo 7.C). "Cable sobre las alianzas y estrategias en la Cumbre sobre el Clima", *El País*, 3 de diciembre de 2010.

2. Reivindicaciones permanentes

La percepción de estar mal representados y que sus intereses no se tenían en cuenta condujo a las diplomacias brasileñas, chilenas y venezolanas a reivindicar cambios en cuanto a la práctica de las relaciones internacionales.[62] Según Albert Hirschman, los actores que participan en una institución y están descontentos con su funcionamiento tienen tres opciones a su disposición: la salida *(exit),* la toma de la palabra o voz *(voice),* y la lealtad *(loyalty).* Su análisis sobre las condiciones de aparición de una estrategia común en organizaciones colectivas (económicas y políticas) le permite concluir que "tomar la palabra voz es una acción política por excelencia".[63] ¿Qué sugirieron los representantes de nuestros tres países cuando se unieron con sus socios para reclamar una transformación de las interacciones entre los Estados?

Aunque la mayoría se aferró a desmarcarse del primer impulso sudista, sus aspiraciones explicitaban, sin embargo, cierta continuidad histórica. En Brasil y Chile, principalmente, los diplomáticos asociaban a veces las actividades del pasado con el fracaso y el radicalismo; estos actores se inscribían por lo tanto en una visión común y la tomaban por su cuenta, para desmarcarse y dar de hecho una nueva credibilidad a sus recientes iniciativas.[64] Este discurso, con su utilidad política, oculta no obstante los lazos entre las reclamaciones de ayer y las de hoy. La Venezuela de Hugo Chávez fue la que asumió más claramente el legado Sur-Sur.[65] En 2005 el dirigente hizo referencia a la Resolución de 1974 sobre el Nuevo Orden Económico Internacional en su intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas.[66] Asimismo, la persistencia de los reagrupamientos de

[62] No nos detenemos aquí en los cambios de fondo deseados por los tres países que serán objeto del siguiente capítulo.

[63] Albert O. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 24.

[64] Cf. introducción, p. 29.

[65] Se trata de un legado global, disociado de la acción específica de los gobiernos anteriores, principalmente por razones de política interna. Cf. conclusión del capítulo I, pp. 166-170.

[66] "América Latina abre paso a un mundo más justo", *Política Exterior y Soberanía*,

la época de la Guerra Fría tradujo tal vez el hecho de que los Estados del Sur comprometidos, no siempre obtuvieron aquello por lo cual los grupos habían sido creados. Por lo tanto, ¿las demandas recientes deben ser vinculadas con antiguas posiciones o emergieron *ex nihilo*?

Nosotros afirmamos que las aspiraciones de las diplomacias del Sur se inscribieron en un proceso que debe ser vinculado con la época del tercermundismo, cualesquiera que fuesen las diferencias en los procedimientos y en los resultados. Este camino por la historia confirma la lentitud de la evolución del sistema y permite asimismo regresar a las primeras percepciones de la dinámica Sur-Sur, en sí misma rica en sutilezas. Por ejemplo, el radicalismo de los países en desarrollo en los foros multilaterales se vincula con las frustraciones pero no constituye un elemento estructural de las posturas sudistas.[67] Las reivindicaciones que enarbolaron los tres países estudiados giraban alrededor de tres temas principales: la participación, la transparencia y la igualdad.

a) La búsqueda de la inclusión vía la participación

La toma de palabra por parte de Brasil, Chile y Venezuela reveló en primer lugar un deseo de participar en los foros multilaterales, institucionales o informales. La promoción de la democratización de las relaciones internacionales debe estar vinculada con la representatividad. Los dirigentes políticos de los tres casos estudiados no impugnaron la existencia de estos órganos sino más bien su funcionamiento. Uno de sus objetivos era llegar a tener influencia en las discusiones

---

año 1, núm. 1, enero-marzo de 2006, pp. 19-23. Es además interesante observar que el presidente venezolano que retomó en mayor medida las aspiraciones del pasado fue también el que adoptó la retórica más radical. Cf. capítulo III-A-1-a sobre las coaliciones y III-C-1-b sobre las diversas estrategias, pp. 320-322 y 387-393.

[67] Mélanie Albaret demuestra cómo la radicalización de las posturas brasileñas respondió también a estrategias internas para mantener al régimen autoritario en el poder. Agregaríamos que el fin de la inadmisibilidad de los países desarrollados tuvo un papel en la evolución de las posiciones hacia el bloqueo de las negociaciones. Así, no aceptaron el diálogo Norte-Sur sino luego del choque petrolero de 1973 (Conferencia de París 1975-1977), y desecharon las reivindicaciones del Sur en cuanto se relajó la presión (Conferencia de Cancún 1981). Sobre el papel de los comportamientos del Norte, cf. capítulo III-B-2-a, pp. 364-367. Mélanie Albaret, *Puissances moyennes dans le jeu international*, París, Sciences Po Les Presses, 2014, pp. 79-88.

y en las tomas de decisiones. En opinión de la presidenta chilena Michelle Bachelet,

> estas instituciones multilaterales concebidas hace más de seis décadas, esencialmente el sistema de la ONU, ya no son del todo adecuadas para manejar los desafíos globales actuales. Si estas instituciones no son reformadas y fracasan en reflejar el entorno político diverso y complejo que reina actualmente, serán incapaces de proveer el tipo de gobernanza que exige el siglo 21.[68]

Sus aspiraciones remiten a un debate permanente sobre el tema de la regulación del multilateralismo en torno a los principios de representatividad, eficacia y legitimidad. ¿Qué equilibrio es posible alcanzar para asegurar los tres a la vez, a sabiendas de que contienen en sí definiciones contradictorias? Privilegiar la representatividad equivale a perjudicar el objetivo de eficacia, sin asegurar automáticamente la legitimidad. Por ejemplo, el sistema llamado universal, según el cual un Estado equivale a un voto, no es proporcionalmente justo si se tienen en cuenta las diferencias de población entre países. Asimismo, la idea de eficacia induce a la exclusión de numerosos miembros, lo que plantea la cuestión de la representación. ¿Quién tiene la legitimidad de pronunciarse en nombre de varios autores, igualmente soberanos según la Carta de las Naciones Unidas? Al mismo tiempo, las asimetrías mundiales no pueden ser totalmente ignoradas; en efecto, ¿cómo garantizar a la vez la participación de los más poderosos, acordando a ellos ciertas prerrogativas, sin frustrar de manera desmedida a los otros miembros? Al fin y al cabo, pocas organizaciones internacionales adoptan sistemas de voto completamente representativos. Así, los votos en el FMI son determinados por criterios económicos, el Consejo de Seguridad de la ONU da un lugar central a los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, y el régimen de desarme distingue a cinco Estados que poseen la bomba atómica. Para Michel Barnett y Marthe Finnemore, las instituciones internacionales persiguen generalmente objetivos que residen en valores li-

[68] "A Conversation With Michelle Bachelet", *sitio de internet del Council on Foreign Relations*, 25 de septiembre de 2008.

berales pero que emplean procedimientos no democráticos,[69] lo que provoca la expresión de reclamos provenientes del Sur.

Brasil, Chile y Venezuela han buscado históricamente obtener un lugar en los centros de decisiones internacionales. Celso Amorim hizo una comparación interesante al citar a Rui Barbosa, delegado brasileño a la Conferencia de La Haya en 1907: "'(La Segunda Conferencia) mostró a los fuertes el papel necesario de los débiles en la elaboración del derecho de gentes'. *Mutatis mutandis*, algo similar podría ser dicho respecto a la Conferencia de la OMC de Cancún, en 2003".[70] Este deseo se reforzó con la descolonización masiva en Asia y África, ya que el número de los mal representados aumentó bruscamente.[71] Partimos de dos ilustraciones para abordar los desafíos recientes de las reivindicaciones del Sur y la existencia de semejanzas con las que se dieron en las primeras uniones entre países en desarrollo.

Para empezar, uno de los principales objetivos de las demandas sudistas se refirió al Consejo de Seguridad de la ONU. Todas las declaraciones finales de los encuentros Sur-Sur (No Alineados, ASA, ASPA, IBAS) mencionan el tema. La reforma del Consejo fue una constante en las agendas de Brasil, Chile y Venezuela, pero emergió de manera sobresaliente en función de la naturaleza de los debates internacionales.[72] Desde la Conferencia de San Francisco de 1945, el ministro chileno de Relaciones Exteriores envió mensajes de oposición al otorgamiento de un poder de veto a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.[73] Brasil ya había postulado su candidatura para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Sociedad de las Naciones; el rechazo de su inclusión había provoca-

[69] Los autores acuñaron la expresión "liberalismo no democrático" para describir esta situación. Michael Barnett y Martha Finnemore, "The Legitimacy of an Expanding Global Bureaucracy", en *Rules for the World*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, pp. 166 y 172.

[70] Rui Barbosa militó por la igualdad soberana de los Estados en los foros multilaterales. Celso Amorim, *A diplomacia multilateral do Brasil*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 19.

[71] De 1955 a 1960, se concretaron 41 admisiones en la ONU, principalmente de países africanos recién independizados. Alexandra Novosseloff, "La place des pays émergents aux Nations Unies", en Christophe Jaffrelot (coord.), *L'enjeu mondial, les pays émergents*, París, Presses de Sciences Po, 2008, p. 260.

[72] Sobre la importancia del contexto, cf. capítulo III-B-2-a, pp. 364-371.

[73] Heraldo Muñoz, *A Solitary War*, Golden, Colo, Fulcrum, 2008, p. 173.

do su salida de la organización en 1926. Después de la Segunda Guerra Mundial solicitó de nuevo su inserción en el Consejo de Seguridad de la ONU; pero su petición fue rechazada una vez más y aceptada la de Francia. El tema volvió periódicamente a los discursos, particularmente durante la Política Exterior Independiente (PEI). Ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17 de septiembre de 1963 João Augusto de Araújo Castro mencionó el aumento en el número de miembros del Consejo de Seguridad. Tras el regreso de la democracia, el presidente Sarney se expresó en la tribuna de la Asamblea General en 1989 para renovar el deseo brasileño.[74] Este tema no figuró en el primer plano de la escena durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, principalmente debido a un bloqueo de los debates en este recinto, entre el impulso de 1993 y la reactivación alentada por la acción de Kofi Annan en 2005. Esta ambición permaneció sin embargo en la agenda. Desde 2001 el presidente brasileño de la época declaró: "Brasil reclama la ampliación del Consejo de Seguridad y considera incluso que responde al sentido común la inclusión, en la categoría de miembros permanentes, de aquellos países en desarrollo creíbles por ejercer las responsabilidades que el mundo actual les impone".[75] Recordemos que los Estados del Sur obtuvieron ya una ampliación del órgano en 1965.[76]

El debate reapareció a partir de 2005 con la publicación de un informe de las Naciones Unidas. Las diplomacias Sur-Sur aprovecharon esta oportunidad y volvieron a enarbolar sus reivindicaciones.[77]

[74] Mélanie Albaret, "Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945", tesis de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2010, pp. 128, 135, 161 y 388; Alvaro da Costa Franco (coord.), *Documentos da Política Externa Independiente*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 208 (Circular 4 854, 19 de septiembre de 1963); João Augusto Costa Vargas, "Persuadir e legitimar: a argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de segurança", *Cena Internacional*, vol. 10, núm. 2, 2008, pp. 120-122.

[75] Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 10 de noviembre de 2001, en Miguel Darcy de Oliveira (coord.), *Discursos do Presidente Fernando Henrique Cardoso*, Brasilia, FUNAG, 2010, p. 70.

[76] Cf. capítulo I-A-1, p. 73.

[77] Se trata del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio intitulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, presentado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2004

Los tres países que estudiamos coincidieron en el necesario aumento de los miembros del Consejo y mostraron su reticencia respecto al derecho de veto de los cinco permanentes.[78] El Brasil de los gobiernos Lula encarnó uno de los más fervientes candidatos a la integración de manera permanente al Consejo de Seguridad. Es por esta razón que formó el G-4 con India, Alemania y Japón y que promovió la referencia recurrente a esta cuestión en los comunicados del Foro IBAS.[79] Durante una de sus intervenciones, el ministro Celso Amorim atestiguó la conciencia brasileña sobre esta cuestión:

> La reforma de la ONU no será tampoco completa sin la expansión y la actualización de su Consejo de Seguridad, cuyos miembros permanentes son los mismos desde hace seis décadas. Desde 1945, el número de Estados miembros casi se ha cuadriplicado con un aumento acentuado de países en desarrollo. Naturalmente, es difícil conciliar el ideal democrático en su forma más pura, que inspiraba el pensamiento de Rui Barbosa, y la necesidad de un órgano con una capacidad de decisión rápida y eficaz sobre temas que exigen con frecuencia soluciones tomadas en la urgencia, como los de la paz y la seguridad internacionales. No creo que haya respuestas absolutas o irrefutables para esta contradicción intrínseca. A lo que podemos aspirar en el estado actual de las relaciones entre los Estados, es a un sistema que busque equilibrar de la mejor manera los criterios de representatividad y eficacia. El cambio que buscamos para el Consejo de Seguridad tiene, en nuestra opinión, esta característica. No podemos tampoco tener la pretensión de legislar eternamente. Es necesario que la reforma por la que pasaría el Consejo de Seguridad esté sujeta a una revisión sin prejuicios, en un plazo razonable. Evidentemente, los nuevos miembros permanentes no deben disponer del derecho de

(A/59/565). El documento retomó los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, y abordó la cuestión de la reforma en ocasión de los 60 años de la Organización. Para el detalle de las diferentes propuestas por parte de los países en desarrollo, véase Juan Pedro Sepúlveda y Jorge Rivera Riquelme, "La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 230, noviembre-diciembre de 2010, pp. 29-33.

[78] Este último punto recuerda que si los países llegaron a un acuerdo sobre la idea de una reforma, nada garantizó que se unieran en la manera de realizarla. Cf. capítulo III-C-2-b, pp. 298-304.

[79] Cf. anexo 33, cuadro 68, p. 435.

veto, mecanismo por cuya eliminación gradual y/o atenuación, seguiremos militando en los límites del realismo.[80]

Esta cita demuestra que Brasil requería una mejor participación en la toma de decisiones internacionales, por la vía de la negociación. Nuestros otros dos casos de estudio concordaron también sobre este punto.

Aunque no eran candidatos a un asiento permanente, Chile y Venezuela se interesaron por esta cuestión. Por otra parte, el hecho de que consideraran la transformación del organismo, sin prever su inclusión definitiva, indicaba su reconocimiento de los límites de la representatividad al servicio de la eficacia. Sus posiciones se inscribieron en general en el marco de los debates existentes y los alimentaron. En 2005 Hugo Chávez emitió propuestas muy concretas ante la Asamblea General de la ONU: la ampliación del Consejo de Seguridad a miembros permanentes y no permanentes, la revisión de los métodos de trabajo, la supresión del veto en el Consejo y el reforzamiento del papel del secretario general.[81] Estas propuestas eran similares a las del informe presentado por Kofi Annan.[82] En cuanto a Chile, Heraldo Muñoz, en ese momento representante permanente ante la ONU en Nueva York, fue nombrado vicepresidente de un grupo de trabajo sobre este expediente.[83] Las declaraciones del subsecretario de Relaciones Exteriores, Alberto Van Klaveren, recuerdan las reivindicaciones generalmente compartidas en el Sur: "La reforma del Consejo de Seguridad es una materia pendiente. Complejo porque está vinculado a las asimetrías de poder, pero es necesario reforzar la representatividad de los países en desarrollo".[84] La Carta

[80] Celso Amorim, *A diplomacia multilateral do Brasil*, *op. cit.,* p. 12.

[81] El presidente venezolano propuso también desplazar a la ONU a una ciudad internacional del hemisferio Sur. Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005. "América Latina abre paso a un mundo más justo", *op. cit.,* pp. 19-23. Las cuatro propuestas fueron reiteradas al año siguiente. MPPRE, *Libro amarillo 2006*, p. 657.

[82] Además, en 1999 los representantes venezolanos participaron en el grupo de trabajo de la Asamblea General creado en 1993 sobre aspectos generales de la reforma del Consejo de Seguridad. MPPRE, *Libro amarillo 1999*, p. 201.

[83] "A Conversation With Michelle Bachelet", *op. cit.*

[84] Alberto Van Klaveren, "Chile: hacia un multilateralismo efectivo", *Estudios Internacionales*, vol. 39, núm. 153, abril-junio de 2006, p. 140.

de las Naciones Unidas establece que toda recomposición del Consejo de Seguridad puede ser opuesta por un miembro permanente, de lo que se desprende cierto bloqueo de las negociaciones. Los candidatos del Sur, entre ellos Brasil, intentaron reunir un máximo de apoyo en la Asamblea. Según Itamaraty, 89 de los 192 miembros de la ONU apoyarían la candidatura brasileña.[85] Sin embargo, hasta ahora la ampliación del Consejo de Seguridad sigue sin concretarse, lo que no es el caso de todas las reivindicaciones sudistas.

Una segunda ilustración de nuestro propósito reside en los esfuerzos de los tres casos para transformar el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI). La reforma de las instituciones financieras internacionales aparece ya en la Resolución 84 de la Tercera UNCTAD realizada en Santiago de Chile en mayo de 1972.[86] En el FMI, cada miembro dispone de un voto según el esquema universalista (voto básico), al que se agrega un prorrateo de votos (cuotas) calculado en función del peso de cada uno en la economía mundial. Este segundo punto fija también el monto de la contribución financiera al capital del Fondo y el derecho de préstamo con la institución. Con este dispositivo, los países que más apoyan al organismo financieramente son favorecidos en la toma de decisiones. Desde 1944 el peso de las cuotas ha aumentado, lo que reduce la parte relativa de los votos básicos. Con el proceso de reforma iniciado en 2006, estos últimos no representan más que 2.1% del total de votos, en comparación con el 11.3% original. Los países que se beneficiaron con las cuotas más importantes disfrutan aún de más ventajas. Concretamente, los cinco primeros contribuidores (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido) disponían antes de la reforma de 38.37% de los votos (36.09% en 2016 con el proceso de reforma). El primer país en desarrollo es China, con 3.66%. Además, las decisiones son adoptadas cuando

[85] Durante sus viajes, el presidente Lula intentó obtener el visto bueno de países en desarrollo. Para numerosos analistas, las acciones brasileñas, por ejemplo en materia de cooperación, apuntaban en parte a garantizar apoyos en caso de voto sobre la reforma del Consejo. Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV, Libro 1, diciembre de 2010, p. 43.

[86] Cf. capítulo I-A-1-b, pp. 82-87; Guy Feuer, "Le retour des Non-alignés sur la scène internationale", *Annuaire français des relations internationales*, vol. 9, 2008, p. 88.

se alcanza una mayoría de 85% de los votos. Estados Unidos, que acumula 16.77% (16.53% de 2016), goza entonces *de facto* de un derecho de veto, si el consenso no es asegurado.

La organización del Fondo es asimismo desigual. El FMI se divide en tres órganos principales: la Dirección Gerente, la Junta de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo. El primero es, según una regla no escrita, otorgado a un europeo; el segundo está compuesto por un representante de cada Estado miembro y aborda cuestiones administrativas (admisión, reorganización, lazos interinstitucionales); el último se encarga de la conducción de los asuntos comunes; principalmente decide el otorgamiento de los préstamos. Está constituido por 24 directores, de los cuales ocho son nombrados por los países que otorgan las cuotas más elevadas y los otros por *constituencies* o circunscripciones que reagrupan a varios Estados. Las decisiones son tomadas por mayoría calificada y el voto se da en función del sistema presentado líneas arriba. En la práctica, los directores proceden por consenso. Durante la creación del FMI, las grandes economías tenían de nuevo ventajas por el hecho de disponer de un director propio: tal es el caso de Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido, posteriormente se agregaron a este grupo China, Rusia y Arabia Saudita. Además, dentro de las circunscripciones, los directores suelen provenir de las principales economías del grupo, dado el sistema de repartición de los votos. Por ejemplo, en 2010 la más voluminosa reunía a 23 países africanos, pero no correspondía sino al 1.35% de los votos; por lo tanto, no pesaba en las negociaciones.[87] Los tres Estados estudiados denunciaron entonces su sub-representación y su exclusión de la toma de decisiones, ambas inducidas por este procedimiento. Los gobiernos de Lula pidieron

[87] Para los datos anteriores a la reforma: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/glancef.htm> y <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm> (14 de febrero de 2009). Dominique Carreau, *Le fonds monétaire international*, París, A. Pedone, 2009; Guillaume Devin y Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, París, A. Colin, 2011, pp. 205-206; David Woodwards, "IMF Voting Reform: Need, Opportunity and Options", Discussion Paper Series núm. 49, G-24, diciembre de 2007, pp. 1-6; Ngaire Woods y Domenico Lombardi, "Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries are Represented in the IMF", *Review of International Political Economy*, vol. 13, Issue 3, agosto de 2006, pp. 480-515.

un nuevo conteo de las cuotas mientras que los de Hugo Chávez aspiraban a una reestructuración más profunda de la participación de los Estados miembros. El sistema de voto por cuotas fue doblemente criticado. Su repartición no siguió la evolución de la economía mundial; además, el Fondo multiplicó los préstamos, lo que resultó, al final, en que los países solicitantes de los préstamos fueran los que más contribuyen a su financiamiento, vía pagos de los créditos y de intereses. Su participación se acrecentó así de 28% en 1980 a 71% en 2000. Debido a los reiterados reclamos del Sur, se inició una revisión de las instituciones financieras internacionales en 2006. Por consiguiente, en el estado actual de las cosas, el militantismo de los países de Sur no ha sido en vano.

La transformación del G-20 financiero (G-20F) en Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno simbolizó uno de los principales resultados. Dadas las crisis asiática, rusa y brasileña de los años noventa, se creó un foro de consulta para reunir a los ministros de Finanzas de las 19 principales economías del mundo, con el fin de discutir cuestiones relacionadas con el sistema financiero internacional.[88] En 2008, como consecuencia de la crisis económica, se organizó en Washington una reunión presidencial de los miembros de este grupo. Al año siguiente, durante la Cumbre de Pittsburgh, el G-20F se convirtió en el principal foro mundial de discusión de los temas económicos y financieros.[89] Aunque debida en gran parte a la coyuntura internacional, esta promoción del G-20F fue interpretada como un éxito, principalmente por los dirigentes brasileños, según los cuales expresó el reconocimiento de nuevos actores del Sur en la escena mundial.[90] Luiz Inácio Lula da Silva afirmó, a pro-

[88] Andrew F. Cooper y Takur Ramesh, *The Group of Twenty (G20),* Nueva York, Routledge, Global Institutions Series, 2013; Roberto Teixeira da Costa, "G-20- Um novo balanço do poder", *Política Externa*, vol. 18, núm. 1, junio-agosto de 2009, p. 49; "Novo foro reunirá países emergentes", *Gazeta mercantil*, 21 de junio de 1999.

[89] Los países miembros del G-20F eran el G-8 además de Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía. La Unión Europea también estaba incluida. Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* pp. 43-44.

[90] Otras instancias fueron ampliadas: por ejemplo, el Foro de Estabilidad Financiera (*Financial Stability Forum:* FSF) fue transformado en Consejo de Estabilidad Fi-

pósito de la reunión de Washington: "Yo, que estoy desde hace ya seis años en la presidencia, he participado en trescientas reuniones durante las cuales he conversado individualmente con todos los líderes, sólo puedo decir que hoy es un día histórico para la política mundial".[91]

Sin embargo, tomada en conjunto, la evolución a favor de una mayor participación de los países en desarrollo fue tímida. En el FMI, el cálculo de las cuotas y del sistema de votos fue revisado, como acabamos de señalarlo. La participación brasileña aumentó en una primera etapa de aproximadamente 1.4 a 1.7%, es decir, una de las más importantes promociones. Esta reforma preveía también la triplicación de los votos de base, lo que concierne a Chile y Venezuela. Se trata de la primera alza de este tipo desde 1944, fecha de la creación del Fondo.[92] Pero aunque la cuota de Brasil subió a 1.7% (luego a 2.22% en 2016), sigue estando por debajo de la de Bélgica (en 2016 la rebasaba).[93] Fue entonces un paso dado en una larga marcha hacia una verdadera representatividad. Por otra parte, desde finales de 2010 otra serie de medidas fue aprobada por el Consejo de Gobernadores, a partir de las indicaciones del G-20F. La presencia de los emergentes fue nuevamente reforzada en razón de su partici-

---

nanciera (*Financial Stability Board:* FSB) tras una decisión tomada durante la Cumbre del G-20F de Londres. El primero fue establecido en 1999 para coordinar el trabajo de diferentes autoridades financieras nacionales e internacionales y promover la estabilidad financiera internacional, reforzando estándares comunes. La estructura organizativa fue profundizada con el FSB y la creación de una red de informaciones impulsada. Sobre todo, el FSF estaba compuesto por los miembros del G-7 además de Australia, Hong Kong, los Países Bajos, Singapur y Suiza, mientras que el FSB acogía además a miembros del G-20F así como a España. El comité de Basilea sobre el control bancario incluyó también nuevos miembros. Andrew F. Cooper y Eric Helleiner, "The G-20: A 'Global Economic Government' in the Making?", en Christoph Pohlmann, Stephen Reichert y Hubert René Schillinger (eds.), "The G-20: A 'Global Economic Government' in the Making?", International Policy Analysis, FES, junio de 2010, pp. 6-7.

[91] "G-20 vai regular mercado até março", *ANBA*, 17 de noviembre de 2008.

[92] Permite además a las dos administraciones provenientes de los países africanos dotarse de un segundo administrador suplente.

[93] <http://www.imf.org/external/ np/sec/memdir/members.aspx> (7 de junio de 2011).

pación en el rescate de los recursos del FMI. Con esta reforma China se convertiría en el tercer contribuidor del FMI y Brasil e India entre los 10 mayores accionistas. El voto relativo de los miembros más pobres fue preservado.[94]

La solicitud de inclusión en el corazón de los centros mundiales de decisiones constituye una reivindicación histórica de los actores políticos brasileños, chilenos y venezolanos. En el pasado, no habían obtenido sino ajustes puntuales del funcionamiento de las organizaciones internacionales. La reactivación reciente demostró la persistencia de sus peticiones, pero no todas se realizaron. Es una constatación que encontramos también a propósito de la demanda de transparencia de los métodos de trabajo de estas instituciones.

b) La transparencia, garantía de participación

La adopción de métodos de trabajo y de negociaciones más transparentes fue un punto recurrente entre las reformas deseadas por los tres países. Durante la discusión de las declaraciones finales resultante de encuentros multilaterales, es frecuente que algunos socios se reúnan entre sí para preparar el texto. Se trata en general de los que gozan de mayor influencia según las reglas internacionales, *ergo* Estados desarrollados. Anuncian luego durante la sesión plenaria, el resultado de su encuentro realizado a puerta cerrada. Esta práctica deja poco margen de maniobra a los otros participantes para sugerir adaptaciones a propósito de lo que sería anunciado; el voto del documento resulta con frecuencia en regateos que tienen lugar en los pasillos de la asamblea. La mayoría se encuentra de esta manera frente a un hecho consumado. Dicho procedimiento, también nombrado "minilateralismo", refuerza las relaciones asimétricas entre los miembros, ya que el funcionamiento del sistema atiza los efectos. El dogma de la eficacia contradice entonces directamente al de la representatividad.

El símbolo de esta práctica fue el *Green Room* o Sala Verde de la OMC. La organización funcionaba por consenso; sin embargo, hasta

[94] <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm> (7 de junio de 2011). Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* pp. 43-44.

2003 el éxito de las negociaciones comerciales dependía del buen entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Europea. Concretamente, el director general reunía en su oficina algunas partes clave con el fin de que llegaran a un acuerdo. A partir de 1986 a este encuentro se le llamó la Cuadrilateral y agrupó en general a Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y un delegado del grupo de Cairns.[95] Este método permitió la conclusión de la Ronda de Uruguay gracias al *Blair House Agreement* de diciembre de 1993. El fin de las discusiones fue sellado con un apretón de manos entre los negociadores europeo y estadounidense.[96] Varios países en desarrollo conservaron en la memoria este episodio de exclusión, ya que fue la proposición de un texto euro-estadounidense, de agosto de 2003, el que lanzó el proyecto de creación del G-20C.[97] Evocando procedimientos "medievales", el presidente brasileño afirmó: "Hemos dado un paso importante para cambiar el marco en el que se daban las negociaciones dentro de este foro, reducidas a algunos interlocutores del mundo desarrollado".[98] Los miembros del G-20C se opusieron a esta técnica porque iba en contra de sus intereses. Ya habían salido como perdedores de las negociaciones de finales de 1993. Estados Unidos y la Comunidad Europea se entendieron en aquel entonces para disociar jurídicamente al GATT de la OMC. Así, para adherirse a esta segunda, los Estados debieron rescindir su pertenencia al GATT, y no tenían otro remedio que aceptar en bloque los Acuerdos de 1994 que llevaron a la creación de la OMC. Países del Sur, principalmente los del G-10 con Brasil,[99] se vieron obligados a ratificar los puntos frente a los cuales eran más reticentes, respecto a los servi-

[95] Amrita Narlikar, "Fairness in International Trade Negotiations: Developing Countries in the GATT and WTO", *The World Economy*, vol. 29, Issue 8, 2006, p. 1015.

[96] Mehdi Abbas, "De Doha a Cancún : Éléments d'analyse de la crise du multilatéralisme commercial et de l'Organisation mondiale du commerce", *Annuaire français des relations internationales*, vol. 6, 2005, pp. 890-892.

[97] Pedro de Motta Veiga, "Managing the Challenges of WTO Participation: Brazil and the G-20 Group of Developing Countries", Case Study núm. 7, OMC, *ca.* 2003.

[98] Discurso de apertura del Coloquio "Brésil : Acteur Global", París, 13 de julio de 2005, en *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 48.

[99] Cf. capítulo I-B-1-b, pp. 135-138.

cios, la inversión y la propiedad intelectual.[100] El documento propuesto en agosto de 2003 por los más poderosos, era modesto en cuanto a las cuestiones agrícolas. Ahora bien, se trató de una temática valiosa para varios países en desarrollo; por consiguiente, frente al temor de encontrarse de nuevo perjudicados al final de las negociaciones, se agruparon en el G-20C.

En numerosas ocasiones los dirigentes de los tres países estudiados mostraron su hostilidad respecto a encuentros informales que crean desigualdad entre los participantes. Denunciaron particularmente dos disparidades, a saber, la capacidad de influencia y el acceso a la información.[101] Recién salido de la Asamblea General de la ONU de 2005, el presidente venezolano Hugo Chávez se ofuscó y proclamó: "Voy a leer esto aquí: 'La negociación del documento fue restringida a treinta Estados'. ¿Qué? ¿Somos todos iguales o no somos? […] Ha sido violada la Carta de Naciones Unidas".[102] Hugo Chávez precisó que 35 páginas fueron distribuidas cinco minutos antes de la aprobación del texto, y solamente en inglés. Parece ser que en realidad la aplicación de esta práctica era un hecho común, si se piensa en los comentarios del mismo jefe de Estado durante la Conferencia de Copenhague sobre el cambio climático de diciembre de 2009.[103] Hugo Chávez, otra vez, se rebeló entonces en contra de un procedimiento similar, que fracasó. En efecto, sólo un texto no obligatorio fue firmado por los países emergentes y Estados Unidos, junto con otros 30 participantes, la mayoría únicamente tomando nota.[104] El líder venezolano consignó:

[100] Franck Petiteville, "L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme ? Le cas de l'OMC", *Critique internationale*, núm. 22, enero de 2004, p. 70.

[101] John Toye, "Order and Justice in the International Trade System", en Rosemary Foot, John Gaddis y Andrew Hurrell (eds.), *Order and Justice in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 120.

[102] Conferencia de prensa llevada a cabo en la ONU, Nueva York, 15 de septiembre de 2005, en Ramón Herrera Navarro, *Chávez y el mundo árabe*, Caracas, El perro y la Rara, 2008, pp. 220-221.

[103] Para una ilustración concreta de "minilateralismo", véase el artículo de *Le Monde* del 12 de diciembre de 2009, "Douze journées pour passer de l'espoir à la désillusion", reproducido en el anexo 29, pp. 417-419.

[104] "Douze journées pour passer de l'espoir à la désillusion", *Le Monde*, 12

> Yo venía llegando apenas y nos estábamos sentando cuando oímos a la Presidenta de la sesión anterior, la ministra, decir que venía un documento por ahí, pero que nadie conoce, yo he preguntado por el documento, aún no lo tenemos, creo que nadie sabe de ese documento *top secret* […] No cambiemos el clima, ¡Cambiemos el sistema!.[105]

La mayoría de los países en desarrollo se sentían más excluidos de las negociaciones conforme éstas los incluyeron cada vez más directamente en razón de la profundización de las normas de regulación, como las de la OMC,[106] pero también en función de la evolución de las tareas llevadas a cabo por ciertas organizaciones. Por ejemplo, en el rastro de la crisis de la deuda, las instituciones financieras vieron ampliarse sus prerrogativas. Aunque el FMI fue creado para asegurar la estabilidad financiera internacional, pronto se trastornó en un "policía del Tercer Mundo".[107] A partir de 1971 el Fondo ya no había podido cumplir con su función original en cuanto al mantenimiento de la estabilidad de las tasas de cambio, a causa de la decisión estadounidense de suspender la convertibilidad del dólar en relación con el oro.[108] Además, fue concebido para ayudar a países con dificultades pasajeras, esto es, de corto plazo. Aunque no es un banco, otorga

---

décembre 2009; "Copenhague muestra ingobernabilidad mundial", *La Nación*, 27 de diciembre de 2009.

[105] Discurso pronunciado durante la XV Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre el cambio climático, Copenhague, 16 de diciembre de 2009. <http://www.insai.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=109%3Aconferencia-onu-16-12-2009&Itemid=110> (8 de junio de 2011).

[106] Los acuerdos de la OMC incluyen medidas que van más allá de la cuestión del acceso al mercado para interesarse en su organización (conformidad de los productos, normas de procedimientos y plazos de protección para las patentes, son algunos ejemplos). Mehdi Abbas, *op. cit.,* p. 884.

[107] Marie-Claude Smouts, "Les organisations internationales et l'inégalité des États", *Revue internationale de sciences sociales*, núm. 144, 1995, pp. 263 y 265.

[108] El artículo I de su Tratado constitutivo enuncia, entre sus objetivos, la promoción de la cooperación para resolver los problemas monetarios internacionales, la contribución a la expansión del comercio mundial, la participación en la estabilidad de las tasas de cambio (evitar una situación similar a la de los años treinta) y un apoyo para la disminución de los desequilibrios de las balanzas de pagos de los Estados miembros mediante la disposición de recursos. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/fre/aa01.htm> (12 de marzo de 2015).

"préstamos" condicionados con el fin de asegurar su recuperación. El país que solicite un crédito debe firmar un acuerdo de confirmación que contiene "compromisos" que llevan a enderezar la economía nacional. El FMI se inserta claramente por este camino en la gestión de la deuda de estos actores, lo que supera el aspecto puntual de las intervenciones previstas originalmente.[109] Las condicionalidades se refieren a las orientaciones económicas que pertenecen *a priori* a competencias internas de los Estados. Ante los fracasos socioeconómicos que siguieron golpeando a los países en cuestión —casi exclusivamente del mundo en desarrollo—, las atribuciones del Fondo fueron puestas en tela de juicio. Así Hugo Chávez justificó la creación de un fondo binacional con Irán: "De esta forma no estaremos dependiendo de que venga el Fondo Monetario Internacional (FMI) a revisar si los planes le gustan; […] y nos impongan condiciones leoninas. Somos libres y tenemos con qué empujar todos estos proyectos".[110] Este ejemplo nos recuerda que los acuerdos Sur-Sur permitieron también que Venezuela fuera más autónomo, lo que reforzó su participación en la toma de palabra.

Los Estados del Sur que compartieron este descontento frente a la opacidad de las negociaciones reaccionaron para impedir el consenso e incluso para modificar los componentes de los comités restringidos. En el marco de la Ronda de Doha en la OMC, Brasil e India fueron incluidos en todas las reuniones desde 2003. Las cuestiones de la representatividad y de la transparencia permanecieron sin resolución y no han obtenido reformas oficiales.[111] La mayoría de países en desarrollo se adaptó mientras tanto para mejorar el acceso a la información, y desarrollar técnicas de intercambios. Por ejemplo, uno de los miembros del Movimiento de los No Alineados que participa en el Consejo de Seguridad suele transmitir las discusiones a los otros miembros de esta agrupación. Brasil difundió un informe

[109] Dominique Carreau, *op. cit.,* pp. 119-154; Guillaume Devin y Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, París, A. Colin, 2011, pp. 197-198.

[110] "Presidente Chávez garantiza el éxito de los acuerdos firmados con Irán", MINCI. *Prensa Presidencial*, 18 de septiembre de 2006.

[111] El nombramiento del brasileño Roberto Azevêdo como director general en 2013 representa un paso en esta dirección.

de los trabajos efectuados cuando participó en este órgano.[112] Asimismo, durante sus presidencias, sus diplomáticos han adquirido la costumbre de realizar una sesión abierta a finales de mes para que los otros miembros de la ONU puedan enterarse de los principales temas abordados en el Consejo.[113]

La reclamación de una participación acrecentada y de una mejor transparencia de las negociaciones multilaterales debe vincularse con una tercera reivindicación, que es la de la igualdad soberana entre los Estados.

c) La consideración de las asimetrías

Este principio es garantizado jurídicamente por la Carta de las Naciones Unidas.[114] La petición del respeto a la igualdad jurídica pasa por la consideración de las asimetrías existentes, es decir, las situaciones diferentes de los Estados ante el sistema internacional y sus reglas. Esta demanda ha servido tradicionalmente de fundamento a las uniones sudistas en los recintos multilaterales.

Brasil, Chile y Venezuela pertenecen a estos actores que han empujado en el reconocimiento de la especificidad de los países en desarrollo. Principalmente en lo que concierne a las negociaciones comerciales, han tratado de obtener arreglos en cuanto a la aplicación de las reglas, subrayando su desventaja económica.[115] Algunas temáticas del periodo estudiado coincidieron con las del pasado; por ejemplo, la petición de una mayor igualdad en el campo de las materias primas, la soberanía sobre los recursos naturales, la relación determinada entre su precio y el de los productos manufactureros, así como el trato preferencial, aparecen en la Resolución 3201 sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI),

[112] Mélanie Albaret, *Puissances moyennes dans le jeu international*, París, Sciences Po Les Presses, 2014, p. 181.

[113] Los miembros del Consejo de Seguridad obtienen alternativamente la presidencia, que en general dura un mes. Marcelo Viegas, "A atuação recente do Conselho de segurança e o Brasil", en *O Brasil e a ONU*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 36.

[114] Artículo 2.1 de la Carta. <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> (20 de junio de 2015).

[115] Cf. capítulo I-A-1-b, pp. 82-89.

votada en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 1 de mayo de 1974 (puntos e, j y n).[116] Brasil adoptó posiciones similares en la UNCTAD.[117] Durante una recepción ofrecida por el Sha de Irán, el 27 de abril de 1977, el jefe de Estado venezolano Carlos Andrés Pérez defendió la nacionalización de los recursos naturales para dejar de pagar con éstos "el bienestar de los países industrializados".[118] La cuestión de los precios de los *commodities,* en particular su volatilidad, fue citada en una Declaración de los BRICS, grupo del que Brasil formaba parte; se trató de una de las prioridades de la presidencia francesa del G-20F en 2011.[119] Celso Amorim escribió, a propósito de las negociaciones en la OMC: "La agricultura ha sido siempre considerada como algo que forma parte del trabajo no terminado de la Ronda de Uruguay y ha constituido uno de los aspectos centrales de la Ronda de Desarrollo de Doha".[120] Fue esta temática la que federó a los Estados miembros del G-20C, en los que, recordemos, Brasil, Chile y Venezuela participaban. No obstante, si la temática perdura, las posiciones pueden renovarse; así, el mejoramiento de los precios de las materias primas en relación con los productos manufacturados se ha estado transformando en una preocupación más enfocada a la variabilidad de los precios de las *commodities* y los hidrocarburos. Las visio-

[116] Otros temas habrían podido ilustrar este punto, como las cuestiones financieras (política internacional de la tasa de cambio, supremacía del dólar, regulación de los flujos financieros, pago de la deuda). <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm> (20 de junio de 2015).

[117] Militaba por el mejoramiento de los precios de los productos primarios, la expansión de las exportaciones manufactureras y la ampliación del acceso a los mercados internacionales, lo cual lo acercó a varios países en desarrollo. Alvaro da Costa Franco (coord.), *Documentos da Política Externa Independiente*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 90.

[118] Carlos Andrés Pérez, *Discursos de Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela, en su gira al exterior*, Caracas, Imprenta Nacional, 1977, p. 38.

[119] El grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) reúne a varios países emergentes, algunos pertenecen al Sur. Cf. capítulo III-C-2-a, pp. 393-398; "Declaração de Sanya Reunião de Líderes do BRICS Sanya, China, 14 de abril de 2011", *Boletín del MRE núm. 155*, 14 de abril de 2011: párrafo 17.

[120] Celso Amorim, "Bazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 218.

nes defendidas evolucionan también en función de la coyuntura y de la trayectoria de cada Estado.

Numerosas reclamaciones recientes desde la OMC se volvieron sin embargo posibles gracias al logro de la parte IV y de la cláusula de habilitación sobre el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Negociadas en la época del GATT, estas dos enmiendas introdujeron un vínculo entre comercio y desarrollo. Justamente la Ronda de negociaciones iniciada en 2001 fue llamada también "Programa de Doha para el desarrollo". Observamos aquí una lógica de *path shifting* en la que los resultados, en un momento dado, hacen sentir sus consecuencias posteriormente.

Encontramos, por lo tanto, en los debates de inicios del siglo XXI, aspiraciones antiguas. Aquí hemos detectado tres reivindicaciones principales: las demandas de participación, de transparencia y de igualdad, que aunque demostraron continuidad histórica entre los periodos de acercamiento Sur-Sur, no deben ser confundidas con mimetismo. Su resurgimiento en la agenda de las diplomacias brasileñas, chilenas y venezolanas se expresó mediante un estrechamiento estratégico con otros países en desarrollo, lo que reforzó en contrapartida la división Norte-Sur. Ya en los años ochenta, Eugène Berg subrayaba, en referencia a los No Alineados:

> Mientras subsistan desigualdades y factores de dominación, mientras las relaciones internacionales permanezcan determinadas por los centros de poder tradicionales, el Movimiento de los No Alineados proveerá a sus miembros la ocasión de probar e instrumentar una solidaridad existencial, expresar una aspiración legítima a un cambio profundo y representar el lugar privilegiado, pero no exclusivo, de expresión de su identidad propia.[121]

La similitud de las peticiones de nuestros tres casos con las primeras experiencias de los años 1950-1980 conduce también a relativizar el final de la Guerra Fría como elemento fundamental en la emer-

[121] Eugène Berg, *Non alignement et nouvel ordre mondial*, París, PUF, 1982, p. 143. Esta conclusión es compartida por varios estudios como los de Amado Luiz Cervo y Stephen Krasner.

gencia internacional de los países en desarrollo. La ruptura del orden bipolar no modificó el deseo de reforma proveniente de Brasil, Chile y Venezuela; en cambio la visibilidad internacional puntual de sus posiciones reveló que estas diplomacias necesitan un contexto más favorable para defender sus objetivos. Esto explica por qué el cambio inducido por la reactivación Sur-Sur se ha ejercido con altibajos. Finalmente, estas peticiones nutren los debates sobre la configuración y la práctica del multilateralismo, lo que indica que se inscribieron en el marco existente.

B. Ventana de oportunidad en un marco preestablecido

La unión reforzada de los tres casos con el mundo en desarrollo se realizó en un contexto doblemente determinante. Se apoyó a la vez en una coyuntura favorable y en las posibilidades ofrecidas por las estructuras preestablecidas.

1. La apuesta multilateral

La lógica de asociación y la revitalización de los antiguos reclamos se efectuó en el marco del multilateralismo. El multilateralismo remite a la coordinación de al menos tres actores sobre la base de ciertos principios de organización. Según John Gerard Ruggie, este aspecto no basta para describirlo, ya que es necesario tener en cuenta además "una conducta apropiada a una clase de acciones sin consideración de los intereses particulares de las partes o de las exigencias estratégicas que puedan existir".[122] La finalidad del multilateralismo reside entonces en la producción de una regulación de las relaciones internacionales, de modo cooperativo.[123]

[122] John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", en John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 7-8.

[123] Franck Petiteville, *Le multilatéralisme*, París, Montchestien, 2009, p. 13.

Esta práctica puede adquirir múltiples formas de expresión; las cumbres ASPA y ASA constituyeron un ejemplo de multilateralismo transregional Sur-Sur.[124] Sin embargo, nos concentramos aquí en el estudio de las organizaciones internacionales, en relación con nuestro hilo conductor que se interesa en los desafíos para el sistema internacional de la unión de Brasil, Chile y Venezuela con el mundo en desarrollo a inicios del siglo XXI.

La toma de palabra y la demanda de cambio no impiden la pertenencia a las instituciones, al contrario, demuestran su importancia. Robert Kehoane y Joseph Nye estiman que las presiones para la reforma del FMI resultan de los efectos que producen estas políticas sobre sus miembros.[125] Además, las reuniones internacionales son lugares de aprendizaje y de encuentros para Estados con recursos limitados.[126] El nacimiento internacional del Sur tuvo lugar gracias a la vía multilateral, durante la Conferencia de Bandung en 1955. La aceptación del multilateralismo en nuestros casos de estudio se expresó principalmente por su participación en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

a) La valorización de la ONU

Los tres países adoptaron una postura de lealtad respecto a la ONU. Según Albert Hirschman, "la importancia de la lealtad desde nuestro punto de vista consiste en que puede neutralizar, dentro de ciertos límites, la tendencia de los clientes o miembros más preocupados por la calidad a ser los primeros en salir".[127] Esta actitud impulsa por lo tanto a tomar la palabra permaneciendo como miembro. Cada

[124] David Milliot, "Le transrégionalisme, nouvelle frontière du régionalisme", *Annuaire français des relations internationales*, vol. 5, 2004, pp. 34-50 y Folashadé Soulé-Kohndou, "Coopération Sud-Sud et lutte contre la pauvreté : le cas du Forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012.

[125] Robert Kehoane y Joseph Nye, "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy", en Robert Kehoane (ed.), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Nueva York, Routledge, 2002, p. 226.

[126] Cf. capítulo I-A-1-b, pp. 82-89.

[127] Albert O. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 80.

declaración final resultado de encuentros interregionales Sur-Sur recordó la importancia del marco de la ONU.[128]

La búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad tradujo el prestigio y la expresión de poder que seguía representando la ONU en la diplomacia brasileña. El presidente Lula confirmó ante la Asamblea General en 2004 que "ningún organismo puede remplazar a las Naciones Unidas en la misión de asegurar al mundo la convergencia alrededor de objetivos comunes".[129] Por su parte, para describir el compromiso de su país, un diplomático chileno evocó "una filosofía de participación en el mayor número posible de foros internacionales".[130] El gobierno de Hugo Chávez también tuvo sus expectativas hacia la ONU; así, uno de sus colaboradores cercanos mencionó la estrategia venezolana en los siguientes términos:

> No practicamos la política de la silla vacía, tenemos la capacidad de estar presentes en todos los frentes y pensamos que es más útil estar presente que no participar […] Para afrontar los problemas que nos afectan a todos, no hay mejor recinto que la Organización de las Naciones Unidas. Es cierto, este sistema es imperfecto, muy imperfecto, somos muy críticos en cuanto al modo de funcionamiento del Consejo de Seguridad, del derecho de veto […], privilegiamos el refuerzo de los poderes de la Asamblea General en relación al Consejo de Seguridad. Es importante estar presente para recordar estos principios y nunca callar la voz de los países que reclaman la democratización real de la ONU. Al mismo tiempo, actuamos en otros espacios.[131]

[128] Algunos ejemplos son:
- Declaración de Brasilia, IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de IBAS, abril de 2010 (párrafo 2,4);
- Declaración de Doha, ASPA II, abril de 2009 (párrafos 4, 14, 22);
- Declaración de Nueva Esparta, ASA II, septiembre de 2009 (párrafo 13).

[129] Discurso pronunciado ante la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 21 de septiembre de 2004, en *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 39.

[130] Cuestionario respondido por un diplomático chileno recibido el 28 de agosto de 2008.

[131] Entrevista con Temir Porras Ponceleón, director del gabinete del ministro de Relaciones Exteriores, realizada en Caracas el 24 de abril de 2009.

Estos discursos favorables se acompañaron de una participación activa en los recintos multilaterales. Las candidaturas regulares para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad lo ilustran. A pesar de las críticas emitidas de manera recurrente al organismo por su falta de legitimidad y de representatividad, los tres países estudiados buscaron un asiento en conformidad con las reglas existentes.[132] Chile participó cuatro veces, dos de ellas a partir de la transición democrática, y Venezuela también cuatro, a las que conviene agregar su infructuosa candidatura en 2006. Brasil demostró su deseo de obtener un asiento permanente por el número de mandatos que ha tenido, a saber, diez desde la creación del órgano; con ello tenía en 2010 el mismo récord que Japón, el cual compartía una aspiración similar.[133] El compromiso con la ONU de estos tres Estados se manifestó al mismo tiempo en la firma de tratados y en la promoción de sus ciudadanos a altos puestos en organizaciones internacionales.[134]

El multilateralismo es encomiado porque se percibe como algo funcional.[135] En efecto, si los países se comprometen con la ONU y contribuyen a su perpetuación, esperan a cambio que esta estrategia les permita tener audiencia. Este pacto tácito consiste en servirse del multilateralismo, y al mismo tiempo serle de utilidad.[136]

[132] Volvió a participar como miembro no permanente entre 2015 y 2016.

[133] Brasil: 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011; Chile: 1952-1953, 1961-1962, 1996-1997, 2003-2004, 2014-2015; Venezuela: 1962-1963, 1977-1978, 1986-1987, 1992-1993, 2015-2016.

[134] Cf. anexo 30, p. 420.

[135] No obstante, Hugo Chávez criticó a las organizaciones internacionales cuando le cuestionaron su política doméstica. "Comisión venezolana consignó rechazo formal a informe de CEPAL sobre la pobreza en Venezuela", *MINCI. Prensa Presidencial*, 26 de julio de 2005.

Brasil presentó a veces una actitud similar. Carlos R. S. Milani, "Atores e agendas no campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos", en Leticia Pinheiro y Carlos S. R. Milani (coords.), *Política Externa Brasileira*, Río de Janeiro, FGV, 2011, p. 21.

[136] Retomamos aquí una expresión de Guillaume Devin en "Le multilatéralisme est-il fonctionnel ?", en Bertrand Badie y Guillaume Devin (coords.), *Le multilatéralisme*, París, La Découverte, 2007, p. 151: "Porque es una empresa indisociable del aguijón de los intereses nacionales (de los más poderosos y/o de los más numerosos), el multilateralismo es, de alguna manera, funcional por vocación: servirle es también esperar que a uno le pueda servir".

b) Servirse del y servir al multilateralismo

En primer lugar, el multilateralismo sirve a los países en desarrollo; la elección de comprometerse con estas instituciones no es algo intuitivo. Un análisis econométrico concluye que la adhesión a los regímenes internacionales no se debe al estatus de los países intermediarios, como Brasil. El sistema político (las democracias son más favorables a la suscripción) y un PIB *per capita* muy elevado constituyen factores más determinantes.[137] Desprovistos de poder individual, pero dotados de una coacción colectiva gracias al peso del número, el marco multilateral les convino a nuestros tres actores en un contexto de juego entre varios actores fuertemente desequilibrado.[138] Robert Kehoane define tres atributos de las organizaciones internacionales que favorecen a los Estados del Sur: la igualdad formal, la seguridad y la restricción de las grandes potencias.[139] Cuando los procedimientos establecen un sistema de voto universal —en el que un país es igual a un voto— o por consenso subrayan que el peso del número importa y, por lo tanto, la formación de agrupamientos se ve estimulada, lo que a su vez abre la posibilidad para los menos poderosos de intervenir en los debates.[140] El recinto multilateral permite y legitima por consiguiente la expresión de la existencia de los más débiles gracias a sus funciones de tribuna y de asociación.

Los asesores diplomáticos de Lula se inscribieron en una tradición brasileña que ha percibido al multilateralismo como un antídoto para la imposición de la voluntad de las grandes potencias sobre los asuntos mundiales. Al frente de Itamaraty, Celso Amorim declaró:

[137] Amâncio Oliveira y Janina Onuki, "Países Intermediários e multilateralismo", en Gildo Marçal Brandão, Marcos Costa Lima y Rossana Rocha Reis (coords.), *Regionalismos, Democracia e Desenvolvimento*, São Paulo, Humanitas, 2007, pp. 199-203.

[138] Refiriéndose a la teoría de los juegos de Norbert Elias, Mélanie Albaret recuerda que el número restringido de participantes en una reunión favorece el dominio de los más poderosos. Mélanie Albaret, *Puissances moyennes dans le jeu international*, París, Sciences Po Les Presses, 2014, p. 195.

[139] Robert O. Kehoane, "'Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969, pp. 291-296.

[140] Helen Leigh-Phippard, "The Influence of Formal Groups in Multilateral Diplomacy", en Jan Melissen (coord.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Basingstoke, Macmillan Press, 1999, pp. 97-98; Mélanie Albaret y Guillaume Devin, "Los países del Sur en Naciones Unidas", *Foro Internacional*, núm. 223, 2016, pp. 21-24.

> Francamente, creo que no hay vida política civilizada fuera del multilateralismo y, en el ámbito del comercio, el multilateralismo es la OMC. En este caso, más vale trabajar con una regla imperfecta, intentar mejorarla y, progresivamente, modificarla, que quedarse fuera de este marco y exponerse a la ley de la selva, que es el unilateralismo, como estuvimos durante mucho tiempo.[141]

Asimismo, los gobiernos de la Concertación chilena vincularon el derecho internacional y el multilateralismo con herramientas de protección. Ignacio Walker, entonces ministro de Relaciones Exteriores, afirmó en 2005: "Es imperativo reforzar el multilateralismo, como único referente dotado de la legitimidad necesaria para asegurar una globalización que sea inclusiva, solidaria y con rostro humano".[142]

En la OMC, en particular, la toma de decisiones se hace por consenso, lo que permite la creación de numerosas coaliciones con relativa eficacia. En el caso de la flexibilización de los ADPIC a favor de la creación de programas nacionales de lucha contra el VIH-SIDA, el gobierno de Estados Unidos atacó bilateralmente a Brasil vía el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. El segundo se asoció con varios actores del Sur (también entidades no gubernamentales) para defender su posición, durante la Conferencia International de Durban sobre el VIH-SIDA en 2000 y en la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU al año siguiente, antes de regresar a la OMC y firmar un acuerdo multilateral en Doha.[143] Las múltiples instancias colectivas sirvieron como cajas de resonancia a esta reivindicación del Sur.

Por último, los recintos multilaterales permitieron evadir las obligaciones impuestas por normas preestablecidas e incluso hacer que surgieran nuevas. Por ejemplo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE es el órgano encargado de la elaboración de reglas sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo contenidas en la Declaración de París de 2005. Ante la presencia de nuevos países ofe-

[141] *I CNPEPI*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 18.

[142] Ignacio Walker, "Prioridades de la política exterior de Chile para el 2005", *Diplomacia*, núm. 101, enero-marzo de 2005, p. 8.

[143] Lamia Oualalou y Giancarlo Summa, "Le Brésil, puissance emergente", en Georges Couffignal (coord.), *Amérique latine, La nouvelle donne politique et économique*, París, La Documentation française, 2009, pp. 62-63.

rentes, los miembros del CAD intentaron integrarlos para que se anexaran a las reglas ya existentes. En opinión de Ngaire Woods, los estímulos para integrarse al CAD eran débiles mientras los países en desarrollo no tuvieran más votos en la configuración de otros organismos que pudieran determinar las orientaciones de la cooperación, como la OCDE o las instituciones financieras internacionales. Efectivamente, algunos nuevos proveedores no estuvieron necesariamente de acuerdo con todas las reglas por aplicar en su cooperación tras una eventual integración al CAD, en particular las que se refieren a los condicionamientos políticos y de "buena gobernanza".[144] Durante el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo organizado en Accra en septiembre de 2008, Brasil insistió en que fuera mencionada la especificidad de la cooperación Sur-Sur en el texto final.[145] La diplomacia bolivariana rechazó categóricamente comprometerse con el CAD y Chile no era miembro, aunque ingresó a la OCDE en 2010.[146] La emergencia de tales actores introdujo por consiguiente una presión sobre el sistema regulatorio preconizado por varios Estados desarrollados.[147] Como la mayoría de los nuevos

[144] Ngaire Woods, "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance", *International Affairs*, vol. 84, núm. 6, 2008. Sobre la descripción del funcionamiento de las condicionalidades, véase UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, Informe anual, 2008, p. 154.

[145] Este Foro es organizado por la OCDE desde 2003 con el objetivo de crear un consenso en torno al funcionamiento de la ayuda internacional. La reunión de 2005 resultó en la Declaración de París que no todos los nuevos proveedores reconocieron.

[146] Sarah-Lea John de Sousa, "Brasil en Accra: una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur", Nota, FRIDE, 11 de septiembre de 2008; "Non-DAC Donors and Reform of the International Aid Architecture", Issue Brief Development Cooperation Series, Instituto Norte-Sur, julio de 2009; "Canciller participa en reunión internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo", *Boletín del* MINREL, 28 de enero de 2010; Bruno Ayllón e Iara Costa Leite, "La cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección solidaria y política exterior", en Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*, Madrid, Catarata, 2010, pp. 92-93; Isaline Bergamaschi, y Folashadé Soulé-Kohndou, "Los emergentes del Sur ante la gobernanza mundial de la ayuda al desarrollo: estrategias reformadoras, rivalidades y tentativas", *Foro Internacional*, núm. 223, 2016, pp. 98-103.

[147] Ngaire Woods, *op. cit.*; Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors: The Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Londres, Zed Books, 2012; Paulo Esteves y Manaíra Assunção, "South–South Cooperation and the International De-

oferentes no endosaron las prerrogativas del CAD, éstos constituyeron alternativas para los países receptores, lo que redujo el poder de negociación de los defensores del régimen vigente. Sin embargo, Brasil, Chile y Venezuela no se opusieron a la idea de una reglamentación, más bien apoyaron, por ejemplo, el trabajo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), que creó un Foro de Cooperación para el Desarrollo, el cual incluyó a más participantes y dentro de ellos a entidades no estatales en la definición de las reglas comunes sobre la cooperación para el desarrollo. En el ejemplo de los ADPIC, así como en el de la cooperación internacional para el desarrollo, podemos observar cómo los actores estudiados utilizaron los foros que más les sirvieron para defender sus posiciones.[148] Los tres casos estudiados apoyaron entonces el multilateralismo; con la condición de ser tenidos en cuenta y de participar en las normas que lo fundaron.

Por lo tanto, los países en desarrollo no respaldaron automáticamente el multilateralismo. El pasado nos enseñó que ciertas posturas radicalizadas en nombre de la defensa de intereses nacionales perjudicaron incluso la profundización de principios colectivos.[149] Todavía sucedió recientemente que grupos Sur-Sur prefirieron bloquear

---

velopment Battlefield: Between the OECD and the UN", *Third World Quarterly*, vol. 35, Issue 10, 2014.

[148] Julia C. Morse y Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism", *International Organization,* vol. 9, Issue 4, 2014, pp. 385-412.

[149] Bertrand Badie hace al respecto duras críticas en contra de los poderosos que se volvieron contraproducentes con, por ejemplo, la salida de Estados Unidos de la UNESCO en 1983. Bertrand Badie, "Le défi de la puissance", en Bertrand Badie y Guillaume Devin (coords.), *Le multilatéralisme*, París, La Découverte, 2007, p. 219. Mélanie Albaret demuestra también que el compromiso de Brasil con la ONU durante los años de la dictadura se pareció más a un "multilateralismo limitado" que apuntaba a proteger los regímenes vigentes ante el riesgo de desestabilización por parte de la ONU, principalmente en lo que concernía a los derechos humanos. Así, la presencia de Brasil en la Comisión de los Derechos Humanos durante aquellos años obstaculizó su buen funcionamiento y no optó por una participación constructiva (votos en contra de las resoluciones, negociaciones para no figurar en los informes). Mélanie Albaret, "Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945", tesis de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2010, pp. 51-52, 248 y 295.

negociaciones multilaterales como las de la OMC,[150] antes que llegar a una solución que ayudara al afianzamiento del multilateralismo, pero iba en contra de sus intereses nacionales. Los comentarios de Samuel Pinheiro Guimarães, secretario general de Itamaraty de 2003 a 2009, fueron claros en cuanto a la Ronda de Doha: "Prefiero que las negociaciones no terminen a que terminen de una manera desfavorable para el país".[151]

Al mismo tiempo las nuevas estrategias adoptadas por los países en desarrollo contribuyeron a renovar, enriquecer y complejizar la práctica multilateral. Por ejemplo, las coaliciones volvieron más asociativa la diplomacia multilateral;[152] los procesos interregionales aportaron un escalón adicional a la escala multilateral. Se planteó entonces la cuestión de la competencia entre las diferentes formas del multilateralismo. ¿Estos nuevos mecanismos no permitieron acaso una defección, en el sentido como lo entiende Albert Hirschman, de los organismos universales? La creación puntual de organismos multilaterales de manera paralela a instituciones ya existentes podría llevar a suponerlo así. La complementariedad del proyecto del Banco del Sur en América Latina no estaba garantizada con la actuación del FMI y del Banco Mundial, una complementariedad que incluso fue rechazada por algunos actores, como Venezuela.[153] Hugo Chávez, muy crítico de los organismos financieros internacionales, creó justamente fondos bilaterales para reemplazar los préstamos otorgados por aquéllos.[154] A pesar de anunciar públicamente su retiro el 30 de abril de 2007, Venezuela siguió formando parte del FMI y del Banco Mundial, aunque con un perfil muy bajo.[155] El presidente venezolano

[150] David Malone, "L'affrontement Nord-Sud aux Nations unies : un anachronisme sur le déclin ?", *Politique étrangère*, año 68, núm. 1, 2003, pp. 149-164.

[151] Samuel Pinheiro Guimarães, "Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades", en Kjeld Jakobsen (coord.), *A nova política externa*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 24.

[152] Helen Leigh-Phippard, *op. cit.,* pp. 96 y 108.

[153] "Conformado oficialmente el Banco del Sur", *Boletín del* MPPRE, 26 de septiembre de 2009.

[154] Cf. anexo 22, pp. 382-384.

[155] "Hugo Chávez se retira del FMI y del Banco Mundial", *Le Monde*, 2 de mayo de 2007. De acuerdo a los sitios de internet del FMI y del Banco Mundial, Venezuela se-

jugó entonces con la posibilidad de, mediante anunciar su salida, hacerse escuchar e intentar lograr la transformación de estas instituciones. Históricamente los ejemplos de defección real son muy raros y casi nunca permanentes.[156] Brasil dejó la Sociedad de Naciones frente a la imposibilidad de integrar su Consejo de Seguridad; no obstante, mantuvo el contacto con la organización y se unió a la ONU desde su creación en 1945. Mélanie Albaret concluye que "al adoptar una perspectiva histórica, podemos constatar que el multilateralismo logró atraer un abanico muy amplio de actores. Incluso los más reticentes y los más desconfiados han sido conducidos a interesarse en él y a entrar en el juego, pese a que permanecían en los márgenes".[157]

En efecto, aunque fomentaron reformas, los países intentaron honrar sus obligaciones:[158] así Brasil y Venezuela finalmente pagaron su deuda multilateral externa.[159] Llevado por la esperanza de aumentar su presencia en el organismo, Brasil aceptó comprometerse más con el FMI a cambio de una alza de su cuota. La capacidad de préstamo del Fondo fue elevada gracias a la participación de los emergentes, decidida durante la Cumbre del G-20F el 2 de abril de 2009. Por primera vez en la historia Brasil se volvió acreedor de esta organiza-

---

guía siendo miembro de estas instituciones; no obstante, desde 2007 el Banco Mundial ya no tenía proyectos ni préstamos con este país, y, desde 2004, ninguna consulta periódica (en general anual, referente al seguimiento de los programas del FMI o de la situación económica del país) había tenido lugar con Venezuela. A modo de comparación, en mayo de 2011 las últimas consultas efectuadas con Brasil databan de 2010, y con Chile de 2009. <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3>; <http:// www.imf.org/external/country/VEN/index.htm>; <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/VENEZUELA EXTN/0..contentMDK:20214769~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:331767.00.html> (12 de mayo de 2011).

156 Polonia estuvo ausente del FMI de 1950 a 1986, en cambio, Cuba se retiró del Fondo en 1964 y aún no ha regresado. <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm> (20 de junio de 2015).

157 Mélanie Albaret, *op. cit.,* pp. 84 y 403.

158 Nos referimos a los compromisos extra-cuotas reglamentarias.

159 En la "Carta al pueblo brasileño" de 2002, el candidato Lula se comprometió a respetar los acuerdos en vigor con el FMI. Rafael Duarte Villa, "Política externa na administração Hugo Chávez", *Política Externa*, vol. 13, núm. 1, junio-agosto de 2004, p. 106; Clóvis Brigagão, "Política externa do governo Lula: continuidade e mudanças", *Política Internacional*, núm. 29, noviembre de 2005, p. 19.

ción, con una participación de 14 mil millones de dólares en bonos del FMI, para un total de 600 mil millones puestos a disposición por 28 países.[160] Los posicionamientos de nuestros casos difirieron en intensidad, pero se articularon en torno a objetivos similares: mientras que los dirigentes chilenos sostuvieron el reforzamiento de las instituciones de Bretton Woods, el de Hugo Chávez reprochó la insuficiencia de esta decisión del G-20F.[161]

En conjunto, las reivindicaciones de los tres países se inscribieron en un marco ya existente. Una primera lección de la unión entre los Estados del Sur reside en la triple voluntad de integración, participación y transformación desde el interior del multilateralismo. Estas diplomacias prefirieron insertarse dado que, lejos de eliminar los desacuerdos, las instancias multilaterales los hacían viables. Al contrario, el contexto bilateral resultaba más propicio para la imposición de las decisiones por parte de los socios más poderosos. Su presencia expresó su aceptación, pero la perennidad de esta situación dependía de la capacidad de adaptación del sistema. Integrarlos planteaba la posibilidad de obtener resultados concretos a partir de una mayor heterogeneidad de los intereses en juego.[162] La actitud de los Estados, que consistía a veces en preferir el bloqueo, reveló la dificultad de la tarea; confirma asimismo lo indispensable que es tener en cuenta a los representantes del Sur para dialogar sobre los asuntos internacionales. Al mismo tiempo, la conclusión más complicada de las negociaciones reflejó la participación de una mayor diversidad de actores y simboliza la integración de países del Sur en las estructuras colectivas. Las posturas transformadoras de Brasil, Chile y Venezuela no parecieron, en los años 2000, proceder de diplomacias llamadas revolucionarias. Estos tres Estados respetaron las reglas comunes vigentes

[160] "Brasil passa a ser oficialmente credor do FMI", *ANBA*, 5 de octubre de 2009; "Brasil amplia aporte de recursos para linha do FMI", *ANBA*, 25 de noviembre de 2009; <http://www.imf.org/external/np/exr/faq/sddrfaqs.htm> (12 de mayo de 2011).

[161] MINREL, *Principios y prioridades de la política exterior de Chile*, 2008, pp. 33-35; "Presidente denunció interés en dar oxígeno a fórmulas monetarias imperialistas", *Boletín del MPPRE*, 3 de abril de 2009.

[162] Andrew Hurrell, "Brazil and the New Global Order", *Current History*, vol. 109, Issue 724, enero de 2010, p. 8.

y no pretendían construir un sistema paralelo;[163] se expresaron más bien gracias a las estructuras de éste. Queda entonces la pregunta de por qué las voluntades reformistas emergen en ciertos momentos de la historia, especialmente al inicio de los años 2000.

2. Incitadora reticencia del Norte

Si la brecha Norte-Sur es constante, la afirmación de los posicionamientos en ambos lados de esta fractura se hace de manera más puntual, en función de la oportunidad coyuntural. Los análisis que se refieren a las diplomacias de países en desarrollo insisten en la importancia de las variables externas en su elaboración, dada su situación desfavorable en el sistema mundial. En un estudio ya retomado para analizar ciertos casos del Sur, entre ellos el de Brasil, Charles Hermann menciona cuatro principales factores de mutación drástica de las políticas exteriores. Entre ellos figuran los choques externos, que pueden significar una oportunidad o una amenaza para los objetivos diplomáticos del país.[164] Sin embargo, son raros los trabajos académicos que se detienen en la noción de contexto, el de Gary

[163] Según Laurent Rucker, Irán, en el momento de la exportación de la Revolución Islámica, pudo conducir una diplomacia revolucionaria. Concluye que ningún Estado actuó de tal manera a inicios del siglo XXI. Laurent Rucker, "La contestation de l'ordre international : les États révolutionnaires", *La Revue internationale et stratégique*, núm. 54, verano de 2004, pp. 116 y 118.

Sin embargo, existían iniciativas revolucionarias por parte de Venezuela, como la tentativa de crear redes militantes transnacionales, con frecuencia a escala regional (Casas del ALBA, círculos bolivarianos, etc.). Esta apreciación sobre la diplomacia venezolana no incluye el aspecto doméstico del proceso bolivariano.

[164] Los otros tres factores son: el papel del líder (en primer lugar), el lobby burocrático y las reestructuraciones domésticas. Charles F. Hermann, "Changing Course: When Government Choose to redirect Foreign Policy?", *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 1990. Su trabajo es retomado, por ejemplo, en los de Alba E. Gámez, "Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo", *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, núm. 69, mayo de 2005, y de Tulio Vigevani y Gabriel Cepaluni, "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", *Contexto Internacional*, vol. 29, núm. 2, julio-diciembre de 2007.

Goertz constituye una excepción. Después de precisar la multiplicidad de los ambientes en los que evolucionan los Estados, el autor destaca tres papeles posibles del "contexto": como *causa,* que permite obtener un resultado, como *barrera,* que impide el resultado de una acción y como *changing meaning,* lo cual significa que una regla no es interpretada de la misma manera en función de las sociedades o de las épocas.[165] Gary Goertz precisa también que en relaciones internacionales los cambios rápidos son raros porque las lógicas de poder constituyen obstáculos paralizantes. En cambio, cuando se modifican surgen nuevas oportunidades para los actores descontentos con el *statu quo.*[166]

¿De qué manera permitió el contexto de la reactivación de los lazos Sur-Sur una revitalización de la división Norte-Sur y de las aspiraciones de Brasil, Chile y Venezuela? Los motivos que explican la unión del Sur se entrecruzan y pueden remontar varios periodos precedentes. El entorno internacional representó una ventana de oportunidad que nuestros tres casos de estudio intentaron aprovechar. Además, las reacciones de Estados Unidos, a menudo hostiles a la modificación del *statu quo*, refuerzan el acercamiento Sur-Sur. Paradójicamente, entre más se cerraban los gobiernos de Washington a la evolución de la escena mundial, más crecía la capacidad de agrupamiento del Sur. Según la tipología de Gary Goertz, el contexto actuó entonces como una causa favorable a los países en desarrollo contestatarios a principios del siglo XXI.

a) Un contexto propicio a la reactivación de las reivindicaciones del Sur

En primer lugar, los internacionalistas no alcanzan un consenso en cuanto a la definición del sistema global post-Guerra Fría. En cambio todos observan un proceso de transición que da mayores márge-

[165] Gary Goertz distingue tres contextos que influyen en los Estados: la estructura del sistema internacional, el contexto histórico y el entorno normativo. Volvemos a encontrar estos tres tipos entre los determinantes de acción de los países en desarrollo. Gary Goertz, *Context of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

[166] *Ibid.*, p. 72.

nes de maniobra a nuevos actores.[167] La preponderancia estadounidense, aunque incontestable, no es suficiente para que los dirigentes de este país puedan imponer su orientación al resto del mundo, como lo ilustró su regreso a la ONU desde 2003 para apoyarles en la gestión de la cuestión iraquí. Cuando asumió como ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim opinó: "En la realidad global actual, todo el mundo enfatiza la predominancia estadounidense, y es cierto. Pero existen varios otros polos de poder".[168] Por su parte, el presidente venezolano declaró: "¿Quién puede negar el poder que tienen los Estados Unidos? Nadie puede negarlo. Ahora, Suramérica se niega, América Latina se niega a seguir siendo el patio trasero de los Estados Unidos".[169] Además, la multiplicación de los lazos mate-

[167] Entre los términos empleados hemos encontrado: unipolaridad, multipolaridad, pluripolaridad, tendiente a la bipolaridad, mundo multipolar competitivo (Hubert Védrine), mundo uni-multipolar (Samuel P. Huntington), poliarquía (Seyom Brown), mundo unidimensional (Dario Battistella), orden apolar (Bertrand Badie), etc. Daniel Flemes agrega las nociones de carteles de poderes, mundo no-polar, multipolaridad inestable, multi-multipolaridad, y de orden mundial multi-regional. Varios investigadores muestran asimismo cierta incomodidad a la hora de caracterizar al sistema internacional: se trata de "un área post-Guerra Fría 'escoba' en una confusión digna de la Torre de Babel" para Adam Roberts; la estructura post-Guerra Fría aparece "desigual y multidimensional": "mal definida" según Andrew Cooper; y "se ha vuelto conceptualmente incómodo caracterizar el sistema internacional", en opinión de Sebastian Santander. Hubert Védrine, Intervención durante la conferencia "Quelle place pour les droits de l'homme dans la politique étrangère ?", Sciences Po, París, 31 de marzo de 2008; Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, 1999; Seyom Brown, "Adapting to the Evolving Polyarchy", en William I. Zartman (ed.), *Imbalance of power*, Londres, Lynne Rienner, 2009, p. 121; Dario Battistella, *Un monde unidimensionnel*, París, Presses de Sciences Po, 2011; Bertrand Badie, *La Diplomacia del contubernio*, Buenos Aires, ed. UNTREF, 2013, p. 25; Daniel Flemes, "O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, núm. 1, 2010, p. 142; Adam Roberts, "International Relations after the Cold War", *International Affairs*, vol. 84, núm. 2, marzo de 2008, pp. 343 y 348; Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy*, Nueva York, St. Martin Press, 1997, p. 2; Sebastian Santander (coord.), *L'émergence de nouvelles puissances*, París, Ellipses, 2009, p. 11.

[168] Entrevista del 16 de diciembre de 2002 dada al periódico *Gazeta Mercantil*, citado en Luiz Souto Maior, "Desafios de uma política externa assertiva", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, núm. 1, 2003, p. 18.

[169] Declaración durante una conferencia de prensa realizada en París, en Ramón Herrera Navarro, *op. cit.,* p. 72.

riales Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela los obligó a tener en cuenta las demandas de sus nuevos socios, lo que volvió imposible un alineamiento automático con la primera potencia mundial. Estas diversas dinámicas abrieron una ventana de oportunidad para los países en desarrollo, que la política exterior desarrollada por George W. Bush a partir de 2001 acentuó.

No se trata en este trabajo de considerar el conjunto de las relaciones entre América del Sur y Estados Unidos, sino de concentrarnos en los efectos de las posiciones de la primera potencia en las diplomacias Sur-Sur.[170] Defendemos la idea según la cual la cerrazón estadounidense durante el último gobierno republicano, acompañada por acciones unilaterales,[171] favoreció el acercamiento de los países en desarrollo. Tal crispación generó un endurecimiento de las reivindicaciones del Sur. Tres factores ilustran esta tendencia: la prioridad dada a las cuestiones de seguridad por la administración de

[170] Las dos presidencias republicanas suscitaron varios desacuerdos y decepciones. El fracaso del proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, el reconocimiento demasiado rápido del golpe de Estado en Venezuela en 2002 y la firma de un acuerdo que proyectaba la instalación de siete bases militares en Colombia, constituyen algunos ejemplos. En cuanto a los países estudiados, a pesar de las disputas a escala global, las relaciones bilaterales presentaron un buen desarrollo en el caso de Brasil y Chile (visitas presidenciales recíprocas, firma de acuerdos de cooperación triangular, firma de un acuerdo de defensa con Brasil —en abril de 2010, el primero desde 1977—). En cambio las relaciones con Venezuela fueron mucho más delicadas, marcadas por numerosas críticas, algunos contactos efectuados, pero que en conjunto quedan por restaurar. Cf. III-C-1-b, pp. 387-392. Algunos títulos son evocadores: Jorge Heine, "¿Qué pasó Tío Sam? Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre", *Estudios Internacionales*, vol. 35, núm. 138, julio-septiembre de 2002; Jorge Castañeda, "The Forgotten Relationship", *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 3, mayo-junio de 2003; Peter Hakim, "Is Washington Losing Latin America?", *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 1, enero-febrero de 2006; Peter H. Smith, *Talons of the Eagle. Latin America, The United States, and the World*, Nueva York, Oxford University Press, 4a. ed., 2013, pp. 269-290; Joseph S. Tulchin, *Latin America in International Politics: Challenging US Hegemony*, Boulder, Lynne Rienner, 2016.

[171] Entendemos unilateralismo como "la elección de un Estado de tomar decisiones y actuar solo, sin concertación con sus aliados ni negociación con sus adversarios", es decir, una postura diplomática que supone la confrontación y a veces el rechazo del multilateralismo. Marie-Claude Smouts, Dario Battistella y Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, París, Dalloz, 2a. ed., 2006, p. 532.

Estados Unidos, la imagen degradada de este país en el entorno internacional, y la mirada negativa que pudo tener sobre las relaciones Sur-Sur.

El sesgo securitario estadounidense

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 transformaron completamente la agenda de George W. Bush y lo alejaron de sus primeras declaraciones, que preconizaban un nuevo impulso hacia América Latina y el Caribe. La seguridad y las cuestiones militares se convirtieron en los prismas preponderantes de la lectura de las cuestiones internacionales de su administración. Decidió, en el marco de la lucha contra el terrorismo, llevar dos guerras: una en Afganistán, la otra en Irak. Si la primera fue ampliamente apoyada, la segunda marcó el fin de la aceptación de las nuevas orientaciones estadounidenses por parte del Sur. En efecto, los tres países estudiados, seguidos por la mayoría de sus socios regionales, se opusieron a la operación *Iraqi Freedom*. Los gobiernos de Lula y de Hugo Chávez se posicionaron públicamente en contra de la intervención. Chile y México, considerados aliados regionales de Estados Unidos y en aquel momento miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, expresaron también sus reticencias a pesar de las presiones ejercidas por el gobierno de Washington.[172] Brasil, Chile y Venezuela discordaron con el sesgo securitario de los debates internacionales y privilegiaron una visión que incluyó las causas económicas y sociales del terrorismo. Estados Unidos intentó, por ejemplo, securizar la agenda de la APEC, una asociación compuesta por economías y en su origen especializada en este tema.[173] El jefe de Estado brasileño afirmó en 2003: "No

[172] Jorge I. Domínguez, "The Changes in the International System during the 2000s", en Jorge I. Domínguez y Rafael de Castro Fernández (eds.), *Contemporary US-Latin American Relations*, Nueva York, Routledge, 2a. ed., 2016, p. 17.

[173] Shigeru Kochi, "L'institutionnalisation des relations économiques en Asie-Pacifique et ses implications pour l'Amérique Latine", en Jean-Michel Blanquer y Zagefka Polymnia (coords.), *Amérique latine 2005*, París, La Documentation Française, 2005, p. 29; "Foro Apec en Shanghai se transforma en primera cumbre mundial antiterrorista", *Primera Línea*, 12 de octubre de 2001; "Cumbre de Apec en México con sello antiterrorista", *Primera Línea*, 19 de octubre de 2002.

es militarmente como vamos a terminar con el terrorismo ni con el narcotráfico. Lo afrontaremos con más intensidad cuando ataquemos el problema crucial que es la pobreza en el mundo".[174]

Imagen degradada

Otro motivo de distanciamiento residió en la naturaleza de las acciones emprendidas por los líderes de la primera potencia mundial. Cuando la actitud de Estados Unidos fue criticada a escala internacional, su credibilidad se vio afectada, al igual que su imagen. De acuerdo a la afirmación de un periodista canadiense, la diplomacia del presidente George W. Bush equivalía a extender la doctrina Monroe al planeta entero, una conducta que tuvo resonancias negativas en los oídos latinoamericanos.[175] Apareció de hecho una oposición entre las prácticas de la administración republicana y las estrategias de existencia de los tres países estudiados. La ambición mostrada en la *National Security Strategy* de 2002 apuntó a impedir la emergencia de un mundo multipolar con el fin de prevenir la aparición de desafíos a Estados Unidos.[176] Por el contrario, los dirigentes de Brasil, Chile y Venezuela afirmaron su preferencia por el multilateralismo, favorable a la pluralidad, que permitió reducir los efectos de imposición de las potencias.[177] La preferencia por el multilateralismo fue una de las razones que justificaron su oposición a la guerra de Irak en 2003, decidida fuera del marco de la ONU. De igual forma, los gobiernos

[174] Sobre la importancia de las cuestiones socioeconómicas, cf. capítulo IV-C, pp. 448 y ss. Citado en Paulo Roberto de Almeida, "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, núm. 1, 2004, p. 169.

[175] La Doctrina Monroe surgió de un discurso del presidente estadounidense del mismo apellido durante su mensaje anual al Congreso en diciembre de 1823. Estipula que Estados Unidos ya no aceptará ninguna intervención europea en todo el continente americano; a cambio, ellos no se inmiscuirán en los asuntos europeos. Paul Knox del *Toronto Globe and Mail*, citado en Daniel P. Erikson, "Requiem for the Monroe Doctrine", *Current History*, vol. 107, núm. 706, febrero de 2008, p. 59.

[176] <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (20 de junio de 2015).

[177] Cf. capítulo III-B-1-b, pp. 356-360.

brasileños y venezolanos criticaron la intervención en Kosovo en 1999.[178] Las decisiones de los líderes políticos de Estados Unidos perjudicaron la imagen de este país para varios de los Estados en desarrollo, incluidos los más apegados a la relación bilateral, como Chile.[179]

Mirada negativa hacia las relaciones Sur-Sur

Por último, los representantes estadounidenses dieron la impresión de despreciar la reactivación Sur-Sur. Emitieron juicios y observaciones que fueron mal recibidos por los países en cuestión. Parte de la administración de George W. Bush expresó su reticencia acerca de la realización de la Primera Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA) en Brasilia en mayo de 2005. Este escepticismo fue alimentado por el rechazo de su petición de participar como observador, y se reforzó después de la publicación de la Declaración Final, que no condenó a los grupos definidos como terroristas por el Departamento de Estado.[180] Varias autoridades políticas, a menudo conservadoras, externaron también su recelo a propósito de la intensificación de los lazos de la subregión con China.[181] Se realizaron audiciones sobre este tema en los Comités de relaciones internacionales del Congreso en 2005.[182] Otros actores de la administración

[178] Maria Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsabilities", *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, p. 33; Carlos A. Romero, "The United States and Venezuela: From a Special Relationship to Wary Neighbors", en Jennifer L. McCoy y David J. Myers (eds.), *The Unravelling of Representative Democracy in Venezuela*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 139.

[179] Cf. capítulo III-C-1-a, p. 384.

[180] En particular Hamas en los Territorios Palestinos, Hezbolá en Líbano y las FARC en Colombia. "EUA criticam declaração de cúpula", *Folha de São Paulo*, 13 de mayo de 2005.

[181] "The Dragon in the Backyard", *The Economist*, 15 de agosto de 2009; "EE UU, preocupado por los avances de China e Irán en América Latina", *El País*, 1 de mayo de 2009.

[182] El autor concluye por estas audiciones, que Washington permanecía vigilante pero no asustado. Peter Hakim, "Is Washington Losing Latin America?", *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 1, enero-febrero de 2006, p. 47. Otro investigador observa

estadounidense buscaron, sin embargo, mostrar una opinión positiva; así, el Departamento de Estado rechazó considerar el viaje de Barack Obama a América Latina como un intento de neutralización de la creciente presencia china.[183] De cualquier modo, se inició un diálogo con China en la primavera de 2006, con la idea de aclarar los objetivos y las expectativas recíprocas, en el ámbito económico, pero también en el político y en el militar.[184] Cabe señalar que los principales interesados, a saber los gobiernos latinoamericanos, no fueron invitados a estos encuentros promovidos por Estados Unidos. Esta actitud reveló la concepción estadounidense de su libre determinación y profundizó un poco más la distancia de sus socios hemisféricos.

Sin embargo, las posturas demasiado cerradas de los dirigentes estadounidenses participaron indirectamente en el acercamiento Sur-Sur. La decisión de cortar la ayuda militar a los países latinoamericanos que no concedieran la inmunidad a los soldados de Estados Unidos ante la Corte Penal Internacional en 2003, cuyo estatuto no había sido ratificado por Washington, desembocó en la firma de acuerdos de reemplazo con China.[185]

La actitud de la administración republicana resultó esencial en las posiciones tomadas por Brasil, Chile y Venezuela. Existió también una coincidencia temporal entre las nuevas orientaciones estadounidenses tras los acontecimientos de septiembre de 2001 y la emergencia de la noción de "globalización asimétrica" en el discurso de Fernando Henrique Cardoso. Las crispaciones de los actores políticos estadounidenses favorecieron, por lo tanto, como contraparte, las críticas de varios Estados del Sur respecto al sistema internacional —juzgado demasiado favorable a la primera potencia mundial—, lo que produjo deseos de emancipación y estrategias de acercamiento Sur-Sur.

---

también las escasas reacciones estadounidenses antes de 2006. Gonzalo S. Paz, "Rising China's Offensive' in Latin America and the U.S. Reaction", *Asian Perspective*, vol. 30, Issue 4, 2006, p. 105.

[183] "EUA não se intimidam com presença da China na América Latina", *Folha Online*, 17 de marzo de 2011.

[184] Daniel P. Erikson, *op. cit.,* p. 63.

[185] Cf. capítulo II-D-2, pp. 222. El alto comando militar estadounidense pidió entonces al gobierno reconsiderar su posición. "EE. UU.: alarma por China en A. Latina", BBC *Mundo*, 15 de marzo de 2006.

Los dos mandatos presidenciales de George W. Bush cristalizaron las fracturas y originaron fuertes reacciones reformistas, pero la divergencia de los intereses entre Estados Unidos y los tres países estudiados tuvo mayor permanencia. Desde 2001, el diplomático y universitario Heraldo Muñoz subrayó que las relaciones con Estados Unidos ya no eran la única variable determinante en las políticas exteriores latinoamericanas, debido a la multiplicación de los socios y a la diferencia de prioridades en la agenda. Las divergencias se acentuaron aún más cuando las administraciones estadounidenses adoptaron posturas menos favorables al diálogo.[186] El primer mandato de Barack Obama reflejó las tensiones existentes entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur. La pertenencia del nuevo presidente al Partido Demócrata, su color de piel y su itinerario político suscitaron la bienvenida y algunas notas de esperanza en América del Sur. Así, la Declaración de Doha que clausuró la Segunda Cumbre ASPA, fue menos dura con la diplomacia de Estados Unidos que la anterior.[187] No obstante, la divergencia de intereses se hizo sentir rápidamente por la falta de iniciativas de ambas partes.[188] Las diplomacias brasileñas, chilenas y venezolanas emplearon la cerrazón de los representantes estadounidenses para promover sus voluntades de reforma del sistema internacional.

b) Oportunidad aprovechada por el Sur

Los actores políticos de los tres países estudiados aprovecharon la coyuntura internacional actual principalmente de dos maneras: en primer lugar, subrayaron la cerrada postura de los gobiernos esta-

[186] Heraldo Muñoz, "Good-Bye U.S.A.?", en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 73-76. Esta opinión es compartida por otros investigadores: Mónica Hirst, *The United States and Brazil*, Nueva York, Routledge, 2005, p. 43; Peter Hakim, "Is Washington Losing Latin America?", *op. cit.,* p. 52.

[187] "Sul-americanos e árabes acenam aos EUA", *Folha de São Paulo*, 8 de marzo de 2009.

[188] La administración de Barack Obama tardó en nombrar a un representante para América Latina (debido a disensiones dentro del Congreso) y la definición de la estrategia estadounidense no fue expresada claramente.

dounidenses con el fin de legitimarse; en segundo lugar, aprovecharon este entorno propicio para actuar de manera concertada y renovar la acción del Sur en la escena mundial.

Víctimas que invocan la moralidad

Los dirigentes de Brasil, Chile y Venezuela justificaron sus reclamos señalando los comportamientos de sus homólogos estadounidenses. Introdujeron así el juicio en los debates y mezclaron las nociones de legitimidad y moralidad[189] a su favor. Los diplomáticos brasileños y los venezolanos particularmente tendieron a presentarse como víctimas de las asimetrías internacionales, e integraron sus peticiones a una voluntad de mejoramiento del sistema internacional, aunque no mencionaron que esto les permitiría a la vez hacerlo compatible con sus intereses. Presentadas de esta manera, sus aspiraciones se apropiaron una legitimidad en oposición con las visiones defendidas por las potencias establecidas. Esta estrategia los llevó a criticar la acción de estas últimas en el plano moral.

Los argumentos defendidos llegaron a veces a asociar la moral con las reivindicaciones de los países en desarrollo. Hugo Chávez calificó a Estados Unidos como "imperio inmoral"[190] y empleó la victimización, como lo revela la siguiente declaración: "Nuestro pueblo, el sufrimiento de nuestro pueblo, es el mismo sufrimiento del pueblo palestino, […] somos los pueblos sufrientes de este mundo y tenemos que unirnos en el sufrimiento, y sobre todo, más allá del sufrimiento, en la lucha, en el amor, y en la construcción de un mundo mejor".[191] El presidente Lula, por su parte, promovió un sistema más "equitativo", y el número dos del Ministerio chileno aspiró a una globalización "más justa y equilibrada".[192]

[189] Entendemos en este párrafo la moralidad en el sentido de la ética y no según la definición durkheimiana.

[190] "Presidente Chávez condecorado con orden República Islámica de Irán en su primera clase", MINCI. *Prensa Presidencial*, 30 de julio de 2006.

[191] "Entrevista al Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez, por la Agencia de noticias Al Jazeera", MINCI. *Prensa Presidencial*, 20 de marzo de 2009.

[192] "É necessário corrigir distorções e desenhar nova geografia, diz Lula", *Folha*

Los Estados del Sur que se reunieron en torno a una posición común trabajaron a veces para que las posturas de los países desarrollados parecieran inmorales. En sentido contrario, los primeros argumentaron que sólo buscaban protegerse y al hacerlo se apoderaron de la moralidad. Retomando la cuestión de los APDIC en la OMC, varios Estados del Sur defendieron el derecho universal a la salud en su lucha contra el VIH-SIDA, y se opusieron a empresas multinacionales implantadas en el Norte.[193] Éstas —vía los gobiernos del territorio al cual están adscritas— deseaban garantizar derechos de propiedad en nombre de las reglas internacionales vigentes, del impulso a la innovación, pero también de un mercantilismo evidente. Las diferentes partes se disputaron en torno a la posible fabricación e importación de medicamentos no producidos por el detentador del derecho de propiedad y cuya protección ofrecida por la patente no había expirado aún, lo cual era el caso de la mayoría de los componentes de las terapias antirretrovirales. Después de haber criticado una legislación sudafricana en 1997, la administración comercial estadounidense atacó el artículo 68 de la ley brasileña 9 279/96, el cual autorizaba la utilización y la circulación de un producto patentado sin previa autorización del detentador del derecho de propiedad. El artículo circunscribía la derogación de ciertas situaciones, como el abuso de poder económico y la fabricación insuficiente del bien en territorio nacional. En caso de tratarse de la no viabilidad económica, la importación era admitida; por ejemplo, un medicamento fabricado en India (3TC) o en Brasil (AZT) era 80% menos caro que el proveniente de Estados Unidos. Comprar productos patentados minaba los programas nacionales de lucha contra esta enfermedad. Por un mismo monto, Benín, que no fabricaba medicamentos, logró atender a 228 personas, mientras que Brasil trató a 1 000. Las autoridades estadounidenses consideraron que este artículo iba en contra del Acuerdo sobre los ADPIC, por lo que decidieron entablar un procedimiento de consulta y luego establecer un panel en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. La argumentación brasileña (cuestión de salud pública, dominio

---

de São Paulo, 11 de mayo de 2005; Alberto Van Klaveren, "Chile: hacia un multilateralismo efectivo", *Estudios Internacionales*, vol. 39, núm. 153, abril-junio de 2006, p. 137.

[193] Cf. supra, pp. 502-503.

y previsibilidad de los programas sanitarios) convenció a varios actores estatales y no gubernamentales, incluyendo de Estados Unidos; todos se levantaron contra el gobierno estadounidense, quien terminó por retirar la queja.[194] Las negociaciones continuaron con el fin de revisar el Acuerdo sobre los ADPIC a los que los países en desarrollo debían integrarse completamente en 2005. Se logró un compromiso en Doha. La decisión del 30 de agosto de 2003 se agregó al párrafo 6 de la Declaración Ministerial de Doha sobre los ADPIC y la Salud Pública de 2001,[195] esta última prevé una derogación para importar genéricos de productos patentados en situación de epidemias: "el Acuerdo sobre los ADPIC no impide ni debería impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública", y en particular, "para promover el acceso a los medicamentos para todos".[196] El ministro Celso Amorim presentó los términos del debate de la siguiente manera:

> Incluidos los que se oponen en general a toda forma de acción gubernamental sobre las cuestiones socioeconómicas no pudieron negar que la medida tomada por Brasil era inatacable, sea en sus fundamentos mora-

[194] En 2000 el tema fue abordado durante la XIII Conferencia sobre el VIH-SIDA en Durban. "Brasil forma aliança contra Aids", *O Globo*, 18 enero de 2000; "Brasil articula intercâmbio entre países emergentes para a produção de medicamentos contra a AIDS", *ANBA*, 25 de mayo de 2004.

[195] Marcelo Fernandes de Oliveira, "Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, núm. 2, 2005, pp. 57-60; Marc Dixneuf, "Au-delà de la santé publique : les médicaments génériques entre perturbation et contrôle de la politique mondiale", *Revue française de science politique*, vol. 53, núm. 2, abril de 2003; Adriana Mesquita Corrêa Bueno, "Política externa brasileira e coalizões so Sul: O Fórum de Diálogo Índi-Brasil-África do Sul (IBSA)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, São Paulo, Programa San Tiago Dantas, 2010, pp. 55-66; Matthew Flynn, *Pharmaceutical Autonomy and Public Health in Latin America*, Nueva York, Routledge, 2015; Maíra Baé Baladão Vieira, "Brasil-Índia: o interesse indiano no estreitamento das relações com o Brasil na década de 1990", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2007, p. 116; "Vitória dos doentes de Aids", *O Globo*, 21 de abril de 2001; "TRIPS e Saúde Pública –Decisão do Conselho Geral da OMC", *Boletín del MRE núm. 627*, 7 de diciembre de 2005. Disponible em <http://www.inpi.gov.br/menu-superior/legislacao/pasta_legislacao/lei_9279_frances_html> (17/05/2011).

[196] <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.htm> (20 de junio de 2015).

> les o legales […] En cualquier caso, ninguna consideración de naturaleza económica puede impedir medidas cuyo objetivo es salvar decenas de miles de vidas humanas.[197]

La defensa brasileña se fundó en parte en preceptos morales que sirvieron para legitimar su petición y para desacreditar la tentativa estadounidense. No obstante, detrás del respeto del derecho a la salud para todos subyacieron otras intenciones de los representantes del Sur que se unían a las temáticas puestas de relieve por Estados Unidos. Los fabricantes de medicamentos genéricos, generalmente ubicados en el Sur, a menudo en India pero también en Brasil, aprovecharon efectivamente esta derogación sobre los ADPIC para convertirse en exportadores. Las negociaciones sobre la cuestión de los derechos de propiedad incluyeron por lo tanto también intereses lucrativos para algunos actores del Sur. Sin embargo, sobre esta cuestión la reticencia de Estados Unidos para negociar fue instrumentada en su contra.

El ejemplo de los ADPIC no es único; situaciones similares surgieron en ocasión de las negociaciones comerciales en la OMC y en los debates sobre la biodiversidad. A propósito de las discusiones sobre la eliminación de los subsidios a las exportaciones, el presidente Lula apeló nuevamente a los valores morales: "No he dejado de repetir que las ayudas de los países desarrollados alcanzan la cifra ofensiva de mil millones de dólares, mientras que novecientos millones de personas sobreviven con menos de un dólar por día en los países pobres y en desarrollo. Esto es una situación política y moralmente insostenible. Peor que la inacción por ignorancia es la omisión por conveniencia".[198] En el caso de la biodiversidad, una mayoría de países desarrollados defendió la prospección en nombre de potenciales avances médicos (y por lo tanto de ingresos). Enfrente, varios Estados del Sur, entre ellos Brasil y Venezuela, que formaban parte del *Like-Minded Megadiverse Countries* (LMMC), se mostraron más reticentes

[197] "Discurso do Ministro Celso Amorim na 60 Assembleia Mundial da Saúde - Genebra, 15 de maio de 2007", *Boletín del* MRE *núm. 224*, 15 de mayo de 2007.

[198] Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 19 de noviembre de 2006, en *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 216.

porque temían la falta de control jurídico de las actividades de las empresas del Norte; plantearon la cuestión de los beneficios potenciales para los pueblos autóctonos que vivían en las zonas ricas en biodiversidad, y se preocuparon por la conservación de la naturaleza.[199] Las recientes acciones llevadas a cabo por nuestros tres países en el marco de acciones colectivas reflejaron además una evolución de las actitudes del Sur, que no se limitaron a posturas defensivas para incluir acciones más dinámicas.

La inversión de los papeles: hacia un Sur activo

Diversas estrategias han sido puestas en marcha por países del Sur en su relación con Estados Unidos: el *soft balancing* (desafío indirecto a la potencia mediante instrumentos no-militares que apuntan a reducir su unilateralismo), el *bonding* (autonomía haciendo favores a la gran potencia), el *binding* (construcción de compromisos formales que vuelven costosa la ruptura), el *beleaguering* (creación de conflictos sobre los fundamentos de poder de la potencia), el *buffering* (creación de esferas neutras o de alternativas a la exposición a la potencia) y el *hiding* (retiro a una posición aislada).[200] La mayoría de estas posibilidades han conducido a la adopción de actitudes proactivas con el fin de preservarse de una influencia demasiado grande de la primera potencia mundial. Por ejemplo, la creación de foros Sur-Sur sin su participación se multiplicó en América del Sur: las cumbres ASA y ASPA y el FOCALAE, así lo demuestran.[201]

[199] La biodiversidad incluye cuestiones sobre investigación genética. Acerca de este segundo punto, Chile adoptó posturas muy diferentes, lo que recuerda la flexibilidad de las posiciones en el seno del mundo en desarrollo, cf. introducción de la parte II, pp. 310-311; Valérie Boisvert y Franck-Dominique Vivien, "Gestion et appropriation de la nature entre le Nord et le Sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité", *Revue Tiers Monde*, núm. 202, abril-junio de 2010, pp. 15-32.

[200] Robert Pape, "Soft Balancing against the United States", *International Security*, vol. 30, Issue 1, verano de 2005; Oswaldo Dehon 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*, Brasilia, UnB, 2006, p. 35.

[201] Sin embargo, Japón está incluido en el FOCALAE.

A escala del multilateralismo universal, la ventana de oportunidades abierta por la cerrazón del Norte fue aprovechada por actores que entonces surgieron como peticionarios frente a países desarrollados que estaban a la defensiva. En el pasado, varios Estados del Sur fueron descritos como bloqueadores de negociaciones, en particular en el seno del GATT en cuanto a Brasil, y también respecto a la promoción de los derechos humanos durante las dictaduras brasileña y chilena.[202] Albert Hirschman precisa que la toma de palabra es considerada en una perspectiva de cambio. En su definición, la *voz* no se resume sólo a la intervención en los debates, implica también un esfuerzo de proposición que puede definirse como "un intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio".[203] Reconoce que si se emplea en demasía pierde su efecto.[204] Ciertos países en desarrollo enfrentaron ese obstáculo cuando se radicalizaron durante el primer impulso Sur-Sur. Al contrario, la estrategia de nuestros tres casos se pareció más a una participación hirschmaniana, a saber, dar voz y acompañarla con propuestas.

En el marco de la OMC en 2003, los países del G-20C se opusieron al texto euroamericano, pero también presentaron un documento alternativo a partir de un trabajo previo de investigación.[205] Amrita Narlikar distingue dos tipos de coaliciones en las que participaron los Estados del Sur durante las negociaciones comerciales. Unas *(bloc-type coalitions)* sirvieron para bloquear iniciativas provenientes de países desarrollados, como el G-10 en el contexto del GATT, y otras *(issue-based alliances)* fueron construidas sobre la base de una temática específica, como el grupo de Cairns. No encontramos las caracterís-

[202] Cf. capítulo I-A-1-a, B-1-b, pp. 78-81 y 135-138; Mahbub ul Haq, "Beyond the Slogan of South-South Cooperation", en Khadija Haq (ed.), *Dialogue for a New Order*, Nueva York, Pergamon Press, 1980, p. 144; Maria Regina Soares de Lima, "A economía política da política externa brasileira: uma proposta de análise", *Contexto Internacional*, vol. 12, año 6, julio-diciembre de 1990, p. 21.

[203] Albert O. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 36.

[204] *Ibid.*, p. 55.

[205] Pedro de Motta Veiga, "Brazil's Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms", en Lael Brainard y Leonardo Martínez Díaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower?*, Washington D. C., Brookings Institution Press, *ca.* 2007, p. 13.

ticas de estas dos formas en el G-20C. La autora concluye que surgieron en Cancún "coaliciones inteligentes" *(smart coalitions)* que fusionaron ambos tipos históricos, además de otras innovaciones que ya hemos mencionado.[206] La responsabilidad del bloqueo resultó en adelante de un desacuerdo entre los actores que estaban incluidos en las negociaciones y ya no sólo de la resistencia de representantes del Sur a una imposición de reglas. Además, en la OMC, por ejemplo, la situación se volvió paradójica ya que los países en desarrollo aparecieron como los que se posicionaron a favor de la aplicación de las reglas vigentes, a saber la apertura de los mercados agrícolas del Norte, dentro del espíritu del libre comercio defendido por la organización. Aunque Venezuela se mostraba más reticente frente a la retórica neoliberal, Hugo Chávez se unió, aun así, a sus socios por la necesidad de compromisos de parte de los países desarrollados, en lo que respecta a la liberalización de sus mercados agrícolas. De manera general, firmó todas las declaraciones que preconizaban la conclusión afortunada de la Ronda de Doha.[207] Eran entonces los países del Norte los que rezongaban para aceptar las reglas. La Unión Europea no vislumbró retomar de manera significativa el *dossier* muy criticado de la Política Agrícola Común (PAC). La ausencia de negociador agrícola en Ginebra, donde sesionaba la OMC, entre 2009 y 2010, ilustró la política de retiro de Estados Unidos y su inclinación proteccionista fue traicionada por el voto de la ley *Buy American* (esta cláusula privilegia, entre otros, el uso de hierro y el acero producidos por las siderúrgicas nacionales en las obras públicas).[208]

[206] Cf. capítulo III-A-1-c, pp. 325-332; Andrew Hurrell y Amrita Narlikar, "A New Politics of Confrontation: Brazil and India in Multilateral Trade Negociations", *Global Society*, vol. 20, Issue 4, octubre de 2006, pp. 421-422; Amrita Narlikar y Diana Tussie, "The G-20 at the Cancun Ministerial Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO", *The World Economy*, vol. 27, Issue 7, julio de 2004, pp. 957-959.

[207] Véase la Declaración Final de la II Cumbre ASA, realizada en Venezuela (párrafo 51): "Reafirmamos nuestro compromiso con el logro de una conclusión exitosa de la Ronda de Desarrollo de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de manera justa y equilibrada para los países en desarrollo".

[208] Cédric Pène, "De Doha à Copenhague : le crépuscule des négociations multilatérales ?", *Politique étrangère*, núm. 2, 2010, p. 332; "China y Brasil protestan por plan 'Buy American'", *El Mercurio*, 17 de febrero de 2009.

La consecuencia directa de estas posiciones se reflejó en las sucesivas victorias obtenidas por los gobiernos brasileños en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Este último reconoció las infracciones a las reglas internacionales del comercio de la Unión Europea concerniente el azúcar —procedimiento llevado a cabo conjuntamente con Australia y Tailandia—, los plátanos —gracias a una acción latinoamericana— y también el pollo congelado. Las prácticas de Estados Unidos fueron condenadas en lo que se refiere al algodón y al jugo de naranja.[209] Así, algunos países en desarrollo se comprometieron activamente con los organismos a su disposición, para hacer avanzar sus reivindicaciones. Entre 1995 y 2010, Brasil fue particularmente dinámico en el OSD, con 24 acciones llevadas a cabo contra Estados Unidos y seis contra la Unión Europea.[210]

Esta repartición de los papeles se amplió a varios marcos de discusión. Ya mencionamos la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, organizada en Copenhague en diciembre de 2009 con el objetivo de obtener compromisos cuantificados, que terminó en un fracaso. La mayoría de los Estados del Sur reclamó que el Norte asumiera sus responsabilidades históricas, y algunos de ellos, incluyendo Brasil, hicieron promesas mayores que las de sus socios desarrollados.[211] Los gobiernos estadounidenses no habían

[209] Nos limitamos aquí a los ejemplos del sector agroalimentario. Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV, Libro 1, diciembre de 2010, p. 50; "Desenvolvimento produitivo e comercio exterior", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje I, Libro 4, diciembre de 2010, pp. 186-188; "Comunicado de Imprensa de Australia, Brasil e Tailândia sobre o aumento das exportações de açucar extraquota pela União Europeia", *Boletín del* MRE *núm. 34*, 2 de febrero de 2010; "Contencioso na OMC entre Brasil e Estados Unidos sobre medidas antidumping aplicadas sobre a importação de suco de laranja brasileiro (DS382) - Divulgação do Relátorio Final do Painel", *Boletín del* MRE *núm. 128*, 25 de marzo de 2011.

[210] Las otras quejas se repartieron de la siguiente manera: 3 contra Canadá, 2 contra Argentina, 1 contra Perú, 1 contra Turquía y 1 contra México. En sentido inverso, 29% de los casos en los que Brasil debía responder de sus políticas provienen de Estados Unidos y 29% de la Unión Europea. Ivan Tiago Machado Oliveira, "A atuação do Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA", *Boletín de Economía y Política Internacional*, núm 2, abril-junio de 2010, pp. 20-25.

[211] Las cuestiones climáticas incluían diversas temáticas; la biodiversidad y la

ratificado el Protocolo de Kioto, y durante esta Conferencia las propuestas de Barack Obama se situaron por debajo de las expectativas del Sur.[212] Las reticencias de una mayoría de participantes en desarrollo, expresadas por medio del G-77, iniciaron cuando estos actores se dieron cuenta que el Senado estadounidense no tendría tiempo de votar el Acta de Energía Limpia y Seguridad y que, en consecuencia, Estados Unidos llegaría a Copenhague sin la certeza de un compromiso cuantificado. El ministro brasileño de Medio Ambiente, Carlos Minc, afirmó en aquel momento: "Los países desarrollados deben hacer propuestas más ambiciosas […] Cuando anuncian 4% en 2020 en relación a 1990, no vale la pena volver a empezar a discutir. Así es. El 4% de reducción que considera Estados Unidos constituye un esfuerzo menor que el de Brasil: ¡es increíble!"[213] Como las negociaciones caminaban al fracaso, Luiz Inácio Lula da Silva pronunció un discurso durante el cual anunció que su país estaba listo para participar en el proyecto de fondo propio internacional.[214] Se comprometió de esta manera a favor del diálogo y de la lucha en contra del calentamiento climático, pero buscó asimismo no aparecer como responsable del bloqueo de las discusiones. En una lógica similar, la delegación chilena declaró que su país había planeado reducir sus emisiones de gas de efecto invernadero en 20% en varios sectores claves.[215] Más tarde los participantes venezolanos afirmaron que deseaban una conclusión positiva de la XVI Conferencia sobre el Cambio Climático de Cancún, y de

---

deforestación, pero insistiremos aquí sobre todo en la reducción de gases de efecto invernadero. Ana Flávia Barros-Platiau, "When Emergent Countries Reform Global Governance of Climate Change: Brazil under Lula", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, pp. 74-78.

212 "Brasil na vanguarda", *O Globo*, 17 de noviembre de 2009.

213 "Le Brésil peut jouer le rôle de pont", *Le Monde*, 16 de diciembre de 2009.

214 Los representantes brasileños, además, se comprometieron unilateralmente a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero entre 36.1 y 38.9% en relación con sus proyecciones de crecimiento en su país para 2012. "Lula ofusca Obama e atrai as atenções", *O Globo*, 19 de diciembre de 2009; Secretariado de la Presidencia de la República, *op. cit.,* p. 46.

215 Se trataba de los sectores eléctricos, mineros, de los transportes y de la industria consumidora de energía. "Chile en Copenhague", *La Nación*, 21 de diciembre de 2009.

hecho no impidieron el desenlace del encuentro, contrariamente a lo que sucedió en Copenhague.[216]

El Brasil de Lula, el Chile de la Concertación primero, luego de la Coalición por el Cambio, y la Venezuela de Hugo Chávez, lograron a veces intercambiar los papeles de los jugadores en las negociaciones internacionales. Se posicionaron como los actores que demandaban la aplicación de reglas existentes o los que deseaban profundizarlas. Sin embargo, esta estrategia no fue automática, ya que estos mismos países en desarrollo resistieron en ocasiones ante ciertas sugerencias, aunque tuvieran que regresar a la estrategia de bloqueo.[217] Fueron los casos de inclusión de las cuestiones de Singapur y de la introducción del debate sobre la cláusula social en la agenda de la OMC, rechazada por diversas coaliciones Sur-Sur.[218]

Las lógicas de acción de los tres países estudiados se ejercieron por lo tanto en nombre de la defensa de intereses nacionales. Los argumentos morales realzados siguieron siendo instrumentos al servicio de diplomacias más proactivas, pero no encarnaron *a priori* el objetivo por alcanzar. Desde este punto de vista, la aparición de las voces estatales del Sur no representó un cambio para el funcionamiento del sistema internacional; al contrario, participaron en el reforzamiento de su complejidad. Las posiciones defendidas por algunos países del mundo en desarrollo pudieron efectivamente desembocar en peticiones a veces paradójicas, lo que condujo al blo-

[216] Bolivia protestó, y aislada, no pudo impedir la aprobación del texto. "La Cumbre del Clima pasa por encima de Bolivia para sellar un acuerdo", *El País*, 11 de diciembre de 2010.

[217] Cf. capítulo III-B-1-b, pp. 356-362.

[218] Los países en desarrollo prefieren que las normas del trabajo sean tratadas en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), percibiendo su inserción en la OMC como una potencial justificación proteccionista por parte de los países desarrollados. Las cuestiones de Singapur, presentadas durante la Conferencia Ministerial de 1996, reúnen cuatro temas: IED, competencia, transparencia de los mercados públicos y facilitación de los intercambios. Franck Petiteville, "L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme? Le cas de l'OMC", *Critique internationale*, núm. 22, enero de 2004, pp. 63-76; Béatrice Quenault, "Le développement durable comme pierre d'achoppement des relations Nord/Sud au sein des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce", *Mondes en Développement*, vol. 32, núm. 127, 2004, p. 22.

queo de parte de los Estados desarrollados. Las reivindicaciones brasileñas, por ejemplo, se fundaron en una perspectiva histórica de las negociaciones. En la OMC, los brasileños desearon obtener más concesiones de sus socios del Norte porque habían salido beneficiados de la Ronda de Uruguay en detrimento de los participantes del Sur. En Cancún Brasil exigió el desmantelamiento de las barreras agrícolas del Norte y el otorgamiento de periodos de ajuste para la apertura de sus fronteras comerciales, es decir, un tratamiento especial y diferenciado en razón de la fragilidad de algunos de sus sectores nacionales. Asimismo, el *impasse* de las negociaciones sobre el cambio climático en Copenhague se debió a la persistencia de una mayoría de países del Sur, entre ellos Brasil, para reivindicar la aplicación del principio de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas".[219] Esto significa que si todos los países aceptan comprometerse en la lucha contra el calentamiento climático excesivo, las tareas serán repartidas en función de la participación histórica, y por habitante, de cada uno en este fenómeno; esto implica una participación mayor de los Estados desarrollados. Ahora bien, la situación de los países en desarrollo, y particularmente de los emergentes, a veces ha cambiado. Brasil ya formaba parte de los principales productores de gases de efecto invernadero.[220] En el campo comercial, ciertos sectores industriales brasileños eran competitivos a escala mundial. La perspectiva histórica responde entonces también a la defensa de intereses nacionales. La legitimación mediante el carácter justo de las aspiraciones del Sur pertenece plenamente a estrategias de negociación políticas. Su invocación fue facilitada cuando Estados Unidos y la Unión Europea adoptaron posturas cerradas.

Tendencias estructurales y coyuntura favorable se cruzaron al alba del siglo XXI para crear una ventana de oportunidad que aprovecha-

[219] Celso Amorim, "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 220. Chile endosa este principio. MINREL, *Principios y prioridades de la política exterior de Chile*, 2008, p. 68.

[220] Los países desarrollados ven en eso un comportamiento de pasajero clandestino. China es el principal emisor (23% en 2010), India 4o. y Brasil 6o. Ana Flávia Barrios-Platiau, "When Emergent Countries Reform Global Governance of Climat Change: Brazil under Lula", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 79.

ron los dirigentes de Brasil, Chile y Venezuela. La prioridad de los países estudiados no nos parece que haya sido crear un equilibrio en contra de Estados Unidos, sino hacer valer sus propios intereses, con la posibilidad de que suponga lo primero. Es en este sentido que el presidente Lula explicó: "No emprendemos nada contra nadie ni contra algo, sólo es en favor nuestro, es decir, preservar y respetar nuestra identidad cultural y política, nuestra diversidad y nuestros intereses que son, en gran medida, comunes".[221] La revitalización de la OPEP apuntó ante todo a lograr que subiera el precio del petróleo, no a ir en contra de Estados Unidos, aunque *in fine* tal alza no le fuese favorable a este país. El problema para los países del Sur residió menos en la potencia estadounidense en sí que en la manera como la usaban sus autoridades. El rechazo de una política hegemónica y unilateral se perfiló como el denominador común de socios cuyas posiciones se expresaron de manera diferente en función de sus actitudes y su situación internacional.

C. Divisiones internas persistentes y acentuadas

Según Albert Hirschman, la voz es la acción menos precisa de su trilogía: "Es un concepto mucho más 'confuso', porque puede graduarse desde el débil murmullo hasta la protesta violenta".[222] Esto significa que una acción puede nacer de tácticas diversas. Como ya lo hemos subrayado, buscar la uniformidad resulta improductivo para comprender las relaciones Sur-Sur.[223] A título de comparación, es comúnmente admitido por la comunidad científica que la política exterior de Francia no podría ser equiparada con la de Estados Unidos, sin que esto impida apreciar que ambos países se asocian a escala internacional. La misma lógica debe ser utilizada para estudiar el Sur, también hecho de pluralidad. Aceptar la diversidad no equivale tampoco a rechazar la observación de las tensiones que ésta crea en

[221] "Le Brésil, ce n'est pas que le foot", *El Watan*, 8 de febrero de 2006.

[222] Albert O. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 24.

[223] Cf. introducción, pp. 30-35.

el seno de un número tan grande de países. Émile Durkheim subraya que el desencadenamiento de la densidad dinámica tiene lugar si las unidades sociales se atraen en virtud de similitudes. Sólo después, cada una se desmarca al interior del grupo así formado.[224] Distinguimos dos principales heterogeneidades presentes en las diplomacias Sur-Sur: la pluralidad de las estrategias seguidas y el diferencial de poder material.

1. De diferencias estratégicas tradicionales

La reactivación de la unión del Sur tiene como consecuencia, y por objetivo, disminuir la influencia de los países desarrollados en la orientación de las decisiones mundiales, específicamente la de Estados Unidos para América del Sur. Incluido Chile, que preservaba sus relaciones con la primera potencia, subrayó el carácter no automático de su apoyo. La presidenta Michelle Bachelet precisó ante el *Council on Foreign Relations* en 2008: "Déjenme empezar por asegurar a Estados Unidos que pueden contar con Chile como un socio de confianza, no como un aliado incondicional, pero ciertamente franco y abierto".[225] Sin embargo, los tres países que estudiamos no se diferenciaron con la misma intensidad, y tampoco adoptaron un discurso similar para justificarse.

a) La dulce seducción brasileña y chilena

Las diplomacias de Brasil y Chile se parecían en este punto: desplegaron una retórica y una práctica de no confrontación en el establecimiento de los lazos Sur-Sur. Sus representantes se apegaron a explicitar una complementariedad con los otros ejes de sus políticas

[224] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, pp. 233-237.

[225] "A Conversation with Michelle Bachelet", *sitio de internet del Council On Foreign Relations*, 25 de septiembre de 2008. Esta frase llamó la atención de los diplomáticos estadounidenses. "Cable en el que el embajador de EE. UU., elogia la política internacional de Bachelet", *El País*, 25 de enero de 2011.

exteriores. Una retórica moderada apoyó esta aspiración. Michelle Bachelet precisó: "Creo verdaderamente que Estados Unidos debe estar comprometido con el progreso y el futuro de América Latina. Pero pienso también que Ustedes no pueden vernos como niños. Debemos ser tratados como adultos. Somos adultos y nos portamos bien [risas]".[226] Los actores insistieron asimismo en el desarrollo simultáneo de los contactos Sur-Sur y de la profundización de las asociaciones europeas y estadounidenses.[227] Durante la Primera Cumbre IBAS, el jefe de Estado brasileño aseguró: "Lo que queremos, con IBAS y otras iniciativas, es aprovechar mejores oportunidades de cooperación Sur-Sur anteriormente inexploradas. Esto no quiere decir que Brasil va a soslayar las relaciones con el mundo desarrollado. Estas dos facetas de nuestra política exterior no son juegos de suma cero. Son complementarias, una refuerza a la otra".[228] Esta actitud se tradujo concretamente en la voluntad de mantener un buen entendimiento con la primera potencia mundial. Algunos objetivos entraron en conflicto con sus posiciones, por ejemplo en el marco de la OMC o respecto a la guerra de Irak de 2003, sin que la cordialidad bilateral se viera alterada.[229] Los presidentes George W. Bush y Barack Oba-

[226] "A Conversation with Michelle Bachelet", *op. cit.*

[227] Entrevista con un diplomático chileno realizada en Santiago de Chile el 11 de agosto de 2008.

[228] Discurso pronunciado durante la sesión de apertura de la Cumbre IBAS, Brasilia, 13 de septiembre de 2006. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/ discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacioes-presidente-de-republica-federativa-do-brasil/210254918545-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio> (8 de junio de 2011).

[229] Sobre Brasil: Mónica Hirst, "Brazil-U.S. Relations: Getting Better All the Time", en Jorge I. Domínguez y Rafael de Castro Fernández (eds.), *Contemporary US-Latin American Relations*, Nueva York, Routledge, 2010, p. 124: la autora evoca "la edad de la madurez" de los lazos bilaterales; Cristina Pecequilo, *As Relações Brasil-Estados-Unidos*, Porto Alegre, Fino Traço, 2012.

Sobre Chile: Claudia F. Fuentes Julio y Francisco Rojas Aravena, "Chile and the United States 2000-2009: From Elusive Friendship to Cooperative Friendship", en Jorge I. Domínguez y Rafael Castro Fernández (eds.), *op. cit.,* p. 143: las diferencies de sus posturas acerca de la guerra en Irak de 2003 no impidieron que las relaciones bilaterales se volvieran cooperativas.

NB: La segunda edición del libro incluye análisis menos optimistas, que sustraen los desencuentros con la administración de Obama, sobre todo en el caso brasileño.

ma efectuaron ambos visitas oficiales a Brasil y Chile; el primero fue a Santiago en 2004 a pesar de las tensiones vinculadas con el conflicto iraquí, y el segundo viajó a Brasilia a principios del 2011 no obstante el desacuerdo sobre los *dossiers* iraní y libio.[230]

La aceptación de realizar proyectos de cooperación triangular con países desarrollados ilustra una política Sur-Sur incluyente. En este caso, el socio del Norte aportó gran parte del financiamiento (Chile participó con 7% en promedio y Brasil con al menos 30%). De acuerdo con el sitio de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), a partir de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso fueron creados proyectos triangulares con Japón, Alemania y el Reino Unido.[231] Desde 2005 han sido firmados o estaban en negociación acuerdos de cooperación con otros países o instituciones, como Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega, Suecia y la Unión Europea, esencialmente en el África lusófona.[232] Chile se unió también a proyectos de cooperación triangular, aunque de una manera más restringida y

---

Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary U. S.-Latin America Relations*, Nueva York, Routledge, 2016, 2a. edición.

[230] Para estos dos casos, cf. capítulo IV-A-2-b, y la conclusión de este capítulo, pp. 426-428 y 476-478. "Visita ao Brasil do Presidente dos Estados Unidos de América, Barack Obama - Brasilia, 19 de março de 2011", *Boletín del* MRE *núm. 106*, 18 de marzo de 2011; "Declaración Conjunta del Presidente Sebastián Piñera y el Presidente Barack Obama con ocasión de su visita a Santiago, Chile", *Boletín del* MINREL, 21 de marzo de 2011.

[231] Con Japón, los proyectos apuntaban a los países lusófonos (africanos además de Timor Oriental) en el ámbito de la salud pública y de la agricultura (en particular el programa Prosavana en Mozambique). <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaTriangular.asp> (8 de junio de 2011). Sobre Prosavana, véase entre otros, Sergio Chichava, Jimena Duran, Lidia Cabral *et al.,* "Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: The Case of Mozambique", FAC Working Paper núm. 49, Future Agricultures Consortium, 2013; Natalia Noschese Fingermann, "A cooperação trilateral brasileira em Moçambique - Um estudo de caso comparado: o ProAlimentos e o ProSavana", tesis de Maestría en Administración Empresarial, São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2014.

[232] Cf. anexo 31, p. 422. Carlos Iglesias Puente cita Dinamarca y Suecia pero no tenemos ejemplos. Carlos Iglesias Puente, *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa*, Brasilia, FUNAG, 2010, pp. 191-197.

más concentrada en la región latinoamericana.[233] Encontramos sin embargo algunas iniciativas extrarregionales: con España, fue considerado un proyecto en el ámbito de vivienda social en Filipinas en 2005,[234] y con Alemania fue puesto en marcha, un programa de capacitación en asistencia social y educación de la infancia en Mozambique.[235] Si Brasil y Chile se aplicaron a difundir sus estrategias de moderación y de colaboración, fue también porque no se trató de la única vía seguida por los Estados del Sur.

b) El militantismo venezolano más radical

La visibilidad de las posturas internacionales de la Venezuela de Hugo Chávez se debió en parte a una retórica más radical. Contrariamente a sus homólogos brasileños y chilenos, el jefe de Estado venezolano asumió posturas de oposición, incluso de confrontación, en la escena mundial. Con el fin de subrayar lo que consideraba como inconsistencias del sistema internacional, Hugo Chávez se distinguió de dos maneras: por un lado, criticaba más directamente las actuaciones de las potencias establecidas; por otro, no dudaba en romper con el protocolo diplomático para ampliar el alcance de su mensaje. Desde un punto de vista sociológico, una actitud que se diferencia del resto se inscribe en el registro de la desviación. En sus trabajos, Émile Durkheim distingue lo normal de lo patológico: el primero remite a un fenómeno observado en la mayoría de las sociedades humanas con el mismo estadio de desarrollo, mientras que el excepcional es juzgado como patológico.[236] Sin embargo, son autores más contem-

[233] Existían acuerdos con Japón, Finlandia, la Unión Europea, Suecia y Estados Unidos. "Parte formación en manejo de recursos para superación de pobreza rural", *Boletín de la AGCI*, 7 de marzo de 2011; "Obama y Piñera destacan acuerdo de sus agencias de cooperación", *Boletín de la AGCI*, 21 de marzo de 2011; ECOSOC, *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, Background Study for the Development Cooperation Forum, abril de 2008, p. 16.

[234] No supimos cuál fue el seguimiento dado a este proyecto.

[235] "Fondo de cooperación Chile-Alemania desarrolla capacitación en asistencia social e infancia en Mozambique", *Boletín de la AGCI*, 16 de septiembre de 2009; "Capacitación y desarrollo material educativo para centros de educación infantil de Mozambique", *Boletín de la AGCI*, 21 de abril de 2010.

[236] Según los dos autores mencionados en esta misma nota, "existe consenso al

poráneos quienes han definido el concepto de desviación, en particular Howard Becker y Erving Goffman. Para el primero, es "desviado todo aquello que se aparta demasiado del promedio";[237] también precisa que la desviación es socialmente construida, o sea que corresponde a una etiqueta atribuida por la sociedad.[238] No obstante, el ser etiquetado puede instrumentarse por los actores seleccionados. En efecto, sucede que a veces los etiquetados no aceptan la norma ni la preeminencia de sus promotores; utilizan su "estigmatización" con el fin de aumentar su visibilidad. El autor de la confrontación diverge de los comportamientos esperados. La calificación resulta de las interacciones sociales; por lo tanto, el que asume su etiqueta busca así atraer la mirada de los otros. Bertand Badie menciona una "diplomacia del zarpazo que busca en primer lugar y antes que todo mostrarse para ser y para importar".[239] A propósito de Hugo Chávez, "le gusta ser desafiante, le gusta que se hable de él, y hace todo lo que puede para estar en el centro de la controversia y perturbarnos a cada uno de nosotros".[240] Esta postura autorizó una presencia internacional complicada por la existencia de asimetrías.

Esta búsqueda de visibilidad, adquirida mediante posiciones desviantes, se realizó al servicio de la promoción de cierta lectura de las relaciones internacionales. Se trataba de desafiar para transmitir un mensaje reformista. El desviante aceptó su etiqueta cuando le era funcional, esto le permitió revelar desafíos internacionales y ponerlos en la agenda; al hacerlo, buscó movilizar a otros actores y eventualmen-

---

afirmar que Durkheim es el precursor de la sociología de la desviación". Henri Mendras y Jean Étienne, "Durkheim ou le lien social", en *Les grands auteurs de la sociologie*, París, Hatier, 1996, pp. 100 y 131.

[237] Desarrolla toda una investigación sobre la *labelling theory*. Howard Becker, *Outsiders*, *hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2012, p. 24.

[238] No todo comportamiento que contradice la regla social instituida es calificado como tal. *Ibid.*, p. 24; Erving Goffman, *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*, Harmondsworth, Penguin, 1973, pp. 11-12.

[239] Bertrand Badie, *La diplomatie et l'intrus*, París, Fayard, 2008, p. 271. El autor escribe también que la diplomacia contestataria "se pretende espectacular, ostentatoria, muy simbólica y expresiva, fuertemente retórica, ocupando así la escena internacional, recomponiendo sus retos y su agenda" (p. 273).

[240] Cristina Marcano y Alberto Barrera Tyszka, "Bush the *Pendejo* and Fidel the Brother", en *Hugo Chávez*, Nueva York, Random House, 2007, p. 207.

te proponer alternativas.[241] Hugo Chávez se explicó de la siguiente manera durante un viaje a Irán: "¿Defenderemos al mundo, escondidos en nuestras casas o paralizados por el miedo? Tenemos que salir a enfrentar al imperio, y para eso es importante crear conciencia".[242] Según uno de sus consejeros, Raimundo Kabchi, el presidente venezolano no pretendía colocarse del lado de los regímenes dictatoriales cuando criticó el lanzamiento de un mandato de detención internacional contra Omar el-Béchir o se opuso a la guerra en Irak de 2003, "no se trata de defender a ultranza a un presidente de Estado, sino que es una posición principista y legal".[243]

La estrategia bolivariana tuvo, por consiguiente, repercusiones en la inserción internacional de su país. Las relaciones Sur-Sur le permitieron a la vez reforzar su autonomía y realizar sus objetivos. Representaron una alternativa a los contactos asimétricos con el Norte, de ahí surgió la división del mundo en cinco polos.[244] Hugo Chávez tejió lazos directos particularmente densos con Estados del Sur que eran, ellos mismos, contestatarios. El hecho de que Irán y Libia formen parte de los países en desarrollo más visitados demuestra esta orientación.[245] En nombre de la defensa de los precios del petróleo, viajó hasta Bagdad a pesar del embargo internacional que prohibía volar sobre esa zona, para encontrarse con Saddam Hussein e invitarlo a la Segunda Cumbre de la OPEP, cuya realización estaba prevista en Caracas.[246]

Esta actitud desembocó en el deterioro de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos y el rechazo a negociar acuerdos de cooperación triangular con los países desarrollados. En cambio se discutieron proyectos con Cuba e Irán. La contestación liderada por el

[241] Howard Becker, *op. cit.,* p. 22; Erving Goffman, *op. cit.,* pp. 167-170.

[242] "Presidente Chávez condecorado con orden República Islámica de Irán en su primera clase", MINCI. *Prensa Presidencial*, 30 de julio de 2006.

[243] "Sudán, una amistad polémica", BBC *Mundo*, 3 de abril de 2009.

[244] Cf. capítulo II-A, pp. 174-177.

[245] Esta calificación puede transformarse en una "identidad fundamental" compartida por los etiquetados. Howard Becker, *op. cit.,* p. 29; cf. anexo 4, cuadro 15, p. 160. Angel Blanco Sorio, "Venezuela and the Middle East under Hugo Chávez (1999-2013): Strategic Continuities and Ideological Preferences", en Marta Tawil, (ed.), *Latin American Foreign Policies Towards the Middle East. Actors, Contexts, and Trends*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 101-106.

[246] Llegó a la capital en automóvil, a partir de la frontera iraní.

dirigente venezolano apuntaba a las asimetrías mundiales y encontraba en la primera potencia la encarnación de éstas. Las críticas a Estados Unidos, peyorativamente calificado como "imperialista" o "hegemón", se convirtieron en un *leitmotiv*, incluso en una "punta de lanza",[247] del discurso bolivariano.[248] La retórica de Hugo Chávez se radicalizó, además, tras el golpe de Estado de abril de 2002 y luego de su victoria en el referéndum revocatorio de 2004. Un momento fuerte de esta denuncia tuvo lugar en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006, cuando el jefe de Estado venezolano fustigó a su homólogo estadounidense:

> Ayer vino el Diablo aquí, ayer estuvo el Diablo aquí, en este mismo lugar. Huele a azufre todavía esta mesa de donde me ha tocado hablar. Ayer, señoras, señores, desde esta misma tribuna, el Señor Presidente de los Estados Unidos, a quien yo llamo "El Diablo", vino aquí hablando como dueño del mundo. […] El discurso del Presidente "tirano" mundial, lleno de cinismos, lleno de hipocresía, es la hipocresía imperial; el intento de controlar todo. Ellos quieren imponernos el modelo democrático como lo conciben, la falsa democracia de las Elites y, además, un modelo democrático muy original, impuesto a bombazos, a bombardeos, a punta de invasiones y de cañonazos. ¡Vaya qué democracia![249]

A pesar de una retórica que se fundó en su estatuto de desviante, la posición de los gobiernos de Hugo Chávez se acercó más al no conformismo que a una actitud totalmente rebelde. Robert Merton distingue diferentes grados de desviación: el *comportamiento aberrante o desviante de retiro,* que corresponde a aquel que acepta la regla pero no la aplica; el *no conformista o desviante innovador,* que impugna la regla y

[247] Carlos A. Romero, *Jugando con el globo*, Caracas, Ediciones B, Grupo Zeta, 2006, p. 19.

[248] Sin embargo, el presidente venezolano precisó que su antagonismo se dirigía a los gobiernos y no al pueblo de Estados Unidos, de ahí su rechazo a considerarse completamente anti-estadounidense: "No tenemos nada, nada, nada contra Estados Unidos como pueblo. Yo no soy anti-estadounidense, no, yo soy anti-imperialista". "Pekín se desmarca de vínculos ideológicos con Venezuela a la llegada de Chávez", *El Universal*, 23 de septiembre de 2008.

[249] Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de septiembre de 2006, en MPPRE, *Libro amarillo 2006*, p. 655.

quiere reformarla, y *la delincuencia o desviante rebelde,* que ataca abiertamente y por todos los medios la estructura, a los actores centrales y su legitimidad.[250] Ya hemos notado que los representantes venezolanos se expresaron desde las instancias de la ONU, lo que revela una apropiación de estructuras internacionales existentes. Las relaciones con Estados Unidos resultaron además contradictorias. Por un lado, los contactos oficiales fueron casi inexistentes desde el golpe de Estado de 2002; los lazos se degradaron fuertemente, pero sin provocar una ruptura.[251] Por otro lado, los flujos comerciales no fueron afectados por las tensiones intergubernamentales; incluso prosperaron. Aunque las autoridades públicas intentaron diversificar los intercambios económicos de Venezuela, parece que Estados Unidos siguió siendo el primer comprador en el mundo de los productos nacionales.[252] El Plan Simón Bolívar, que establece las líneas directrices principales del gobierno bolivariano, subraya la importancia del petróleo para el futuro de Venezuela, y los efectos del crecimiento asiático para la economía nacional; pero precisa también que, "dada su magnitud absoluta, la satisfacción de la demanda de hidrocarburos de Estados Unidos continuará teniendo la mayor participación en la oferta venezolana".[253] Del lado estadounidense, Venezuela siguió

[250] Robert Merton, *Éléments de théorie et de méthodes sociologiques*, París, Plon, 1949, retomado en Bertrand Badie, *Le diplomate et l'intrus*, París, Fayard, 2008, pp. 251-253; Sonia Rochatte, "La politique internationale du Venezuela: une forme de déviance en relations internationales", tesis de Maestría en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2008, pp. 15-16.

[251] Javier Corrales y Carlos A. Romero, *U.S.-Venezuela Relations since 1990s*, Nueva York, Routledge, 2013; Rita Giacalone, "Venezuelan Foreign Policy: Petro-Politics and Paradigm Change", en Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis y Michael T. Snarr (eds.), *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Los Ángeles, Sage, 2013, 2a. ed., pp. 305-307.

[252] Empleamos el condicional por la falta de precisión de los datos venezolanos. Según la información divulgada por Estados Unidos, las compras de productos venezolanos alcanzaron 33.4 mil millones de dólares (de los cuales 88.6% eran de petróleo). Por su lado, el gobierno venezolano declaró un monto total de las exportaciones de aproximadamente 67 mil millones; Estados Unidos representaría entonces casi la mitad de las ventas de los productos venezolanos al extranjero. Cf. anexo 9, pp. 294-295.

[253] MPPRE, *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, septiembre de 2007, p. 47.

siendo uno de los principales proveedores de petróleo.[254] A final de cuentas, el mantenimiento de los flujos con Estados Unidos, en particular de hidrocarburos, aseguró a los gobiernos de Hugo Chávez disponer de más medios para llevar a cabo una diplomacia ofensiva. De hecho, la primera potencia mundial no pudo bloquear económicamente a un socio importante para su abastecimiento de energía. Esta situación alimentó la paradoja, ya que fueron los intercambios comerciales entre ambos países los que permitieron la impugnación venezolana.[255]

Para concluir, la lógica de la confrontación y las actitudes más cooperativas se unieron en torno a la crítica del funcionamiento de un sistema internacional cuyas asimetrías desfavorecían a los Estados del Sur. Por cierto, ¿el radicalismo de unos no ayudó a las reivindicaciones de los otros, externadas más moderadamente, haciéndolas más aceptables para las potencias establecidas? Una investigadora del Instituto Diplomático Pedro Gual nos resumió de la siguiente manera el proceder de Hugo Chávez y su equipo: "Pedir más para obtener al menos algo".[256] Por ejemplo, cuando Venezuela se presentó como candidato para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2006, se trató ante todo de impedir la elección de un aliado de Estados Unidos y de plantear la cuestión de la reforma de este órgano;[257] fue ese "algo" lo que reunió a diplomacias de tácticas muy diversas.

[254] De acuerdo a los datos de la UN Comtrade concernientes a Estados Unidos, en 1999 Venezuela representó 14.3% de las importaciones de petróleo (en cantidad); esta tasa disminuyó muy poco puesto que se mantuvo en 11.7% en 2010. Venezuela formó parte de los cinco mayores proveedores de Estados Unidos, esto es, osciló entre 2o. y el 5o. lugar, en función de los años, y PDVSA, la compañía nacional de petróleo venezolana, controlaba la tercera red de distribución de gasolina de Estados Unidos (CITGO). France 2, "Chávez : viva la revolución?", *Un oeil sur la planète*, 18 de diciembre de 2006.

[255] Esta situación conduce a pensar que la Venezuela de Hugo Chávez tenía todo para ganar en cuanto a mantener la confrontación con Estados Unidos, mientras los intercambios económicos no se vieran amenazados. Carlos A. Romero y Javier Corrales, *op. cit.,* p. 242.

[256] Entrevista con una investigadora del Instituto Diplomático Pedro Gual realizada en Caracas el 1 de abril de 2009.

[257] Cf. capítulo III-A-1-b, p. 322.

La pluralidad de las estrategias empleadas no bloqueó forzosamente el establecimiento de políticas comunes a partir del hecho de que se compartieron los objetivos. Un equilibrio parece encontrarse entre un análisis del Sur como "bloque" y el de un conjunto únicamente heterogéneo. Más allá de lógicas diferentes, esta tensión se ejerció también hoy en día en torno a el fenómeno de los países emergentes.

2. El caso de los países emergentes: las diferencias materiales

El fenómeno de los emergentes puso de relieve las heterogeneidades materiales entre los países en desarrollo. Esta tensión interna no es nueva: las diferencias entre los Estados del Sur han sido flagrantes, en particular a partir del despegue económico de algunos, entre los cuales se encontraba Brasil en los años setenta. Eran entonces llamados los "nuevos países industrializados".[258] Alfred Sauvy corrigió su visión inicial de estos actores: "Que se permita al creador de la expresión Tercer Mundo, hace ya casi cuarenta años, rechazarla, pues ha hecho olvidar la diversidad creciente de los casos. Englobar bajo el mismo término los países de África negra y a 'los Cuatro Dragones' no puede llevar muy lejos".[259] ¿Por qué seguir calificándolos como "países en vías de desarrollo"? ¿Qué había de innovador en esta emergencia y qué tensiones trajo a la unión del Sur?

a) Una nominación contextual

La definición de los emergentes es un desafío ya que está marcada por la elasticidad que se expresa de tres formas principales. Existe primero una multitud de denominaciones posibles: países-ballenas, grandes potencias periféricas, potencias medias, países intermedios,

[258] Maria Regina Soares de Lima, "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, núm. 1, 2005, pp. 24 y 42; Stephen D. Krasner, "Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why", *International Studies Quarterly*, vol. 25, Issue 1, 1981, pp. 136-137.

[259] *Le Monde*, 14 de febrero de 1989.

potencias regionales, o incluso países *system-affecting*.[260] Estas definiciones tienen en común describir actores estatales a la vez demasiado pequeños para poder afirmarse por sí mismos en la escena internacional, pero demasiado grandes para contentarse con una presencia limitada e incluso pasiva en este ámbito.[261] Aunque expresamos dudas respecto de la propuesta de Robert Keohane, la cual sugiere que "pequeños" Estados adoptan actitudes de repliegue en la escena mundial,[262] estamos de acuerdo en que los emergentes ponen en marcha diplomacias ambiciosas, dotadas de medios más congruentes con ellas. En segundo lugar, la calificación de un país "emergente" varía en función de la época. La revisión de diversas obras dedicadas al estudio de los futuros "grandes" del Sur confirma que un emergente de hoy no lo era necesariamente ayer y, por deducción, tampoco lo será mañana.[263] Por último, la categorización no tiene un límite fijo; así, Chile por sus desempeños económicos, y Venezuela

[260] Alcides G. R. Prates, "O Brasil e a coordenação entre os países de porte continental numa perspectiva atual", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 39, núm. 2, 1996; Samuel Pinheiro Guimarães, "Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e India", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, núm. 1, 1998; Paulo G. Fagundes Visentini, "A dimensão política: o IBAS multilateral, trilateral e geopolítico", en Paulo G. Fagundes Visentini, Marco Aurélio Cepik y Analúcia Danilevicz Pereira, *G-3. Fórum de diálogo IBAS*, Curitiba, Jurúa, 2010, p. 19.

[261] Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy*, Nueva York, St Martin's Press, 1997, p. 14; Bertrand Badie, *L'impuissance de la puissance*, París, Fayard, 2004, p. 224; Deborah Welch Larson y Alexei Shevchenko, "Managing Rising Powers: The Role of Status Concerns", en T.V. Paul, Deborah Welch Larson y William C. Wohlforth (eds.), *Status in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014, pp. 33-57.

[262] Cf. introducción, p. 42.

[263] Andrew F. Cooper, "Labels Matter: Interpreting Rising States through Acronyms", en Alan S. Alexandroff y Andrew F. Cooper (eds.), *Rising States, Rising Institutions: The Challenge of Global Governance*, Washington D. C., Brookings Institution, 2010, pp. 63-80.

Jeffrey E. Garten, *The Big Ten*, Nueva York, Basic Books, 1997: Argentina, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Polonia, Sudáfrica, Turquía; Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy*, *op. cit.*: Argentina, Australia, Canadá, Malasia, Noruega, México, Sudáfrica, Turquía; Robert Chase, Emuly Hill y Paul Kennedy (eds.), *The Pivotal States*, Nueva York, Norton, 1998: Argelia, Brasil, Egipto, India, Indonesia, México, Paquistán, Sudáfrica, Turquía; Alice Amsden, *The rise of 'the rest'*, Nueva York, Oxford University Press, 2001: Argentina, Brasil, Chile, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Malasia, México, Taiwán, Tailandia, Turquía.

gracias a sus recursos petroleros y a la capacidad discursiva de su presidente Hugo Chávez, entraban a veces en este conjunto.[264] Sin embargo, un pequeño grupo de países se desprendió y constituyó de alguna manera una élite de emergentes. Se les distingue por el acrónimo BRICS que designa a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.[265] ¿Con qué criterios fueron seleccionados estos cinco candidatos y qué significado tuvieron para la unión del Sur?

Ante todo, la composición del grupo, y particularmente la presencia de Rusia, recuerdan que las tendencias al cambio de las relaciones internacionales no pueden resumirse a las actividades de los países del Sur. Con esta precisión en mente, los desempeños económicos representan el criterio de selección primordial. El término "emergencia" salió del universo financiero y la expresión BRIC(S) fue forjada por un economista del banco de inversión Goldman Sachs en 2001.[266] Las conclusiones de un estudio de 2003 impulsaron a este grupo al primer plano de la escena mundial. Afirman que el tamaño de la economía de los cuatro BRIC superaría la de seis de los más grandes países industrializados (Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia) a partir de 2050.[267] Los BRIC(S) se carac-

[264] Chile y Malasia recibieron el premio "Palmares 2010 de los países emergentes" de *La Revue* (Grupo *Jeune Afrique*). "Chile recibe importante reconocimiento de publicación francesa", *Boletín del* MINREL, 6 de mayo de 2010; Pierre Hassner, "Un train peut en cacher un autre", en Christophe Jaffrelot (coord.), *L'enjeu mundial*, *les pays émergents*, París, Presses de Sciences Po, 2008, p. 311.

Para un resumen de las listas, véase Karoline Poste-Vinay, *Le G-20*, *laboratoire d'un monde émergent*, París, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 97-101; "Les pays émergents dans le monde", *Le Monde*, 25 de enero de 2010.

[265] Sudáfrica se integró al grupo a finales de 2010, por lo tanto, los datos que preceden a esta fecha no la incluyen automáticamente. "Entrada da África do Sul no BRIC", *Boletín del* MRE *núm. 754*, 31 de diciembre de 2010; Andrew Hurrell, "Rising Powers and the Emerging Global Order", en John Baylis, Steve Smith, y Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics,* Oxford, Oxford University Press, 6a. ed., 2014; pp. 80-98; Oliver Stuenkel, *The* BRICS *and the Future of Global Order*, Lanham, Lexington Books, 2015, pp. 39-54.

[266] Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICS", Global Economics Paper núm. 66, Goldman Sachs, 30 de noviembre de 2001.

[267] Los pronósticos fueron acortados aún más posteriormente. Dominic Wilson y Roopa Purushothaman, "Dreaming with BRICS: The Path to 2050", Global Economics Paper núm. 99, Goldman Sachs, 1 de octubre de 2003; Jim O'Neill, Domi-

terizaron, entonces, por un crecimiento en general superior al promedio mundial, exportaciones a la alza y por el aumento de las reservas en divisas, todo a un ritmo acelerado.[268] En 2010, sus PIB acumulados, en paridad de poder adquisitivo (PPA),[269] alcanzaron 19.7 billones de dólares; sin embargo, el de Estados Unidos solo fue de 14.50 billones de dólares, lo que relativiza el peso real de estas economías.[270] Ahora bien, en términos relativos, de 2003 a 2007 65% de la expansión del PIB real mundial se debió al crecimiento de estos países.[271] El PIB real brasileño creció 278% entre 2003 y 2010.[272] El elemento económico se reveló por tanto esencial, pero no suficiente. Otros factores importaron y hacen pensar en un retorno de la proporcionalidad material en la caracterización de la potencia de un Estado. De manera general reaparecieron regularmente criterios como el tamaño y el crecimiento de la población (número de activos y productividad), los recursos naturales y el medio ambiente, la situación política (pacífica, multiétnica, peso regional) y los indicadores sociales. Estas variables recuerdan las "fuerzas profundas" realzadas por Pierre Renouvin;[273]

---

nic Wilson, Roopa Purushothaman y Anna Stupnytska, "How Solid are the BRICS?", Global Economics Paper núm. 134, Goldman Sachs, 1 de diciembre de 2005.

[268] Cf. anexo 32, p. 424. También son tenidos en cuenta por los organismos financieros: la capitalización bursátil, el PIB per cápita, el entorno macroeconómico, el tamaño del mercado y de las empresas, el grado de liquidez de la economía y el nivel de corrupción. Jean-Jacques Gabas y Bruno Losch, "La fabrique en trompe l'œil de l'émergence", en Christophe Jaffrelot (coord.), *op. cit.,* p. 27.

[269] Son dólares corrientes los que se emplean aquí. Las paridades de poder adquisitivo (PPA) son tasas que permiten convertir los precios en una divisa común, borrando las diferencias de poder de compra entre las monedas; en otros términos, su utilización permite eliminar el efecto, durante la conversión, de las diferencias de nivel de los precios entre los países. <http://www.oecd.org/department/0.3344.fr_2649_34357_1_1_1_1_1.00.html> (20 de mayo de 2011).

[270] <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD (20 de junio de 2015).

[271] No obstante, esta expansión se debió ampliamente a China. "II Cúpula BRIC. Brasilia, 16 de abril de 2010", *Boletín del MRE núm. 194*, 13 de abril de 2010.

[272] Las fechas corresponden a los dos mandatos del presidente Lula, pero el alza inició antes y continuó en 2011. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=1> (20 de junio de 2015).

[273] Pierre Renouvin distingue la geografía (territorio, posición, espacio), las condiciones demográficas (crecimiento de la población, movimientos migratorios),

por ejemplo, en 2010 los BRIC representaban el 45% de la población mundial y el 25% de la superficie terrestre.[274] Las dotaciones materiales de estos países aumentaron aunque permanecieron parciales, en particular en los ámbitos militar y social. En efecto, Estados Unidos siguió representando casi la mitad de los gastos militares mundiales y los desafíos sociales internos para los emergentes continuaron siendo importantes, particularmente en el terreno de la lucha contra la pobreza y la desigualdad.[275]

Gran parte de los análisis que se interesan en la evolución de las relaciones internacionales subraya que la modificación en la distribución de las capacidades materiales entre los Estados genera cambio.[276] La reforma del sistema internacional se efectúa a menudo en función de los acontecimientos, y por lo tanto, por necesidad. El peso económico de los emergentes constituyó así una ventaja en la puesta en marcha de sus aspiraciones internacionales. Andrew Cooper y Agata Antkiewicz mencionan en este sentido una "diplomacia del PIB".[277] En el caso de Brasil, el aumento de sus recursos materia-

---

las fuerzas económicas (expansión, aprovisionamiento en materias primas, vías de comunicación), las cuestiones financieras y el sentimiento nacional. Esta última fuerza, parecida a la percepción de uno mismo es analizada con mayor profundidad en el capítulo IV-A-1, pp. 307-310. Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Armand Colin, 4a. ed., 2007 [1991], pp. 5-282.

[274] Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV, Libro 1, diciembre de 2010, p. 44.

[275] Cf. anexo 32, p. 424; Dario Battistella, *Un monde unidimensionnel*, París, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 46-49; Miles Kahler, "Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo", *International Affairs,* vol. 89, núm. 3, 2013.

Permanece activo el debate sobre el estatus de Estados Unidos en el ámbito global: Amitav Acharya, *The End of the American World Order*, Malden, Polity, 2014 ; Joseph Nye, *Is the American Century Over?,* Malden, Polity Press, 2015.

[276] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 86; Delphine Placidi, "La transformation des pratiques diplomatiques nationales", en Bertrand Badie y Guillaume Devin (coords.), *Le multilatéralisme*, París, La Découverte, 2007, p. 108.

[277] Andrew F. Cooper y Agata Antkiewicz (eds.), *Emerging Powers in Global Governance. Lessons from the Helligendamn Process*, Waterloo, CIGI/Wilfrid Laurier University Press, 2008, p. 8.

les sirvió temporalmente de reforzamiento a reivindicaciones que reclamaban la limitación del ejercicio del poder; en este sentido, se acercó al mundo en desarrollo. Por ello, ¿cómo manejó este actor su pertenencia al Sur, sus nuevas capacidades de acción y su deseo de ascender en los escalones de la jerarquía mundial? Existió un conflicto de intereses en estas orientaciones.

b) ¿Primero de los "en desarrollo" o último de los desarrollados?

Se observa una tensión en la diplomacia brasileña durante el periodo estudiado entre sus etiquetas de emergente y de país en desarrollo. Las reacciones de sus socios del Sur atizaron, además, este cuestionamiento.

La tentación de cabalgar solo

Los gobiernos de Lula no parecieron tan seguros de sus estrategias como en la época en que el general Golbery de Couto e Silva afirmaba: "Preferimos ser la cabeza del mosquito que la cola del león".[278] Tres elementos demuestran la tentación de Brasil por cabalgar solo:[279] en primer lugar, los actores políticos subrayaron la especificidad de su país en el mundo en desarrollo. Según Celso Amorim, "tenemos conciencia de que la afirmación de los valores y de los intereses brasileños en el mundo es —y siempre será— de alcance global. Sin querer buscar si se trata de una ventaja o una desventaja, Brasil no es un país pequeño. […] Al mismo tiempo que nos percibimos como latinoamericanos, y más específicamente como sudamericanos, reconocemos la singularidad de Brasil en el contexto internacional".[280] Tal autopercepción disoció a estos actores del con-

[278] Citado por Alain Rouquié en "Puissance régionale ou acteur mondial ?", en *Le Brésil au XXIe siècle*, París, Fayard, 2006, p. 344. La cuestión se plantea también a propósito de las acciones de Brasil en relación con el Sur si logra integrarse a todos los centros de poder mundiales. Se trata de otro tipo de cambio aún fuera de nuestro alcance.

[279] La cita del general recuerda que esta tentación no es nueva. Alvaro da Costa Franco (coord.), *Documentos da Política Externa Independente*, Brasilia, FUNAG, 2008, pp. 292 y 307.

[280] Celso Amorim, *A diplomacia multilateral do Brasil*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 7.

junto sudista; tendieron a distinguir a aquellos que se les parecían y a unírseles prioritariamente. En un discurso como presidente electo, Lula anunció: "Buscaremos nuevos socios comerciales en los países de dimensión y potencial similares a los nuestros, como es el caso de Rusia, China e India".[281] Howard Becker subraya que el ser etiquetado lleva a unir a las entidades que tienen una calificación similar.[282] Así, el número de grupos limitados a los países emergentes se multiplicó en los últimos años. En 2003, fue creado el Foro de Diálogo IBAS. Posteriormente, de manera oportunista, los países BRIC(S) decidieron formar un grupo de consulta política en junio de 2009, con lo que dieron cuerpo político a una etiqueta creada para inversionistas.[283] Finalmente, la Conferencia de Copenhague sobre el Cambio Climático vio nacer el BASIC que reunía a los cuatro actores más citados entre los países emergentes.[284] Agrupaciones restringidas de países existían ya anteriormente, como el G-15 y el G-24, pero emanaban de asociaciones Sur-Sur más amplias, a saber el Movimiento de los No Alineados o el G-77. Por el contrario, las nuevas creaciones fueron el fruto de la voluntad de los emergentes o de un reconocimiento que viene del Norte y no del Sur. Dicha diferencia plantea la cuestión de la legitimidad de su función representativa del mundo en desarrollo.

En segundo lugar, esta interrogante es tanto más legítima en cuanto a que los países desarrollados invitaron cada vez más a los emergentes a sus reuniones en *petit comité*. A partir de 2003 los jefes de Estado y de Gobierno de cinco países emergentes fueron convi-

[281] Discurso pronunciado ante el *National Press Club*, Washington D. C., 10 de diciembre de 2002, en Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães, *A política externa do Brasil*, Brasilia, FUNAG, 2003, p. 16.

[282] Ya se observó este fenómeno con Venezuela y sus socios contestatarios. Howard Becker, *Outsiders*, *hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2012, p. 29; cf. capítulo III-C-1-b, pp. 387-390.

[283] La Primera Reunión de los ministros de Relaciones Exteriores del grupo BRIC tuvo lugar en septiembre de 2006. "Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos BRICs - Ecaterimburgo, 16 de junho de 2009 - Declaração Conjunta", *Boletín del MRE núm. 292*, 17 de junio de 2009; "IV Reunião dos Chanceleres dos BRIC - Brasil, Rússia, Índia e China - Nova York, 24 de setembro de 2009 - Comunicado de Imprensa", *Boletín del MRE núm. 478*, 25 de septiembre de 2009.

[284] "Em vez do Bric, o Basic", *O Globo*, 19 de diciembre de 2009.

dados a una jornada de encuentros anuales del G-8, práctica que se institucionalizó en el Proceso de Heiligendamn a partir de 2007.[285] Después, la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del G-20F tuvo lugar en Washington, y fueron los Estados Unidos de Barack Obama quienes orquestaron su perdurabilidad en Pittsburgh.[286] La aceptación de esta asociación planteó el riesgo para los emergentes, entre ellos Brasil, de ser asociados a las visiones y a las prácticas del Norte.[287] Así, a partir de una comparación de los comunicados del G-20F, el G-7 y el G-24, de los ocho primeros años, Leonardo Martínez-Díaz concluye que las posiciones del G-20F son más parecidas a las del G-7 que a las del G-24.[288] Asimismo, en su búsqueda de integración a los centros de decisión o de discusión privilegiados, los países emergentes participaron en la reproducción de una especie de "minilateralismo". En la OMC, los actores de la negociación de la Ronda de Doha cambiaron, pero la Cuadrilateral continuó, compuesto principalmente por Brasil, Estados Unidos, India y la Unión Europea.[289] Estas reuniones mantuvieron el funcionamien-

[285] El G-5 remite al grupo informal que reagrupaba a Brasil, China, India, México y Sudáfrica, sistematizado a partir de 2005 durante la Cumbre del G-8 de Gleneagles. "Brasil participa pela primeira vez de reunião do G-8", *Folha de São Paulo*, 19 de junio de 2003; "Declaração Conjunta dos Chefes de Estado e/ou Governo do Brasil, China, Índia, México e África do Sul participantes da Cúpula do G-8 em Gleneagles – 7 de julho de 2005", *Boletín del* MRE *núm. 335*, 7 de julio de 2005.

[286] Andrew F. Cooper y Eric Helleiner, "The G-20: A 'Global Economic Government' in the Making?", en Chistoph Polhmann, Stephan Reicher y Hubert René Schillinger (eds.), "The G-20: A 'Global Economic Government' in the Making?", International Policy Analysis, FES, junio de 2010, p. 9.

[287] No obstante, los países desarrollados no se pusieron de acuerdo: algunos preconizaban un diálogo ampliado (Alemania, Estados Unidos, Italia), mientras que otros se mostraban favorables a una incorporación completa al G-8 (Reino Unido de Tony Blair, Francia). "De G-8 a G-13", *Valor Econômico*, 14 de julio de 2006; "Le G-8 déçoit les attentes des pays émergents", *Le Monde*, 10 de junio de 2007; "Sarkozy quer inclusão de emergentes, mas Berlusconi defende grupo reduzido com diálogo direto", *O Globo*, 8 de julio de 2008.

[288] Leonardo Martínez-Díaz, "The G20 After 8 Years: How Effective a Vehicle for Developing Country Influence?", en Leonardo Martínez-Díaz y Ngaire Woods (eds.), *Networks of Influence?*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 39-61.

[289] La estrategia del grupo adquirió formas variables pero permaneció fiel a una técnica aristocrática: No Grupo-5 (NG-5) o Grupo de las 5 Partes Interesadas (FIPS)

to oligárquico del sistema internacional, que traduce las asimetrías entre los Estados en beneficio de los más poderosos. La ampliación de las instituciones y de los grupos informales constituyó un avance desde el punto de vista de la inserción de nuevos actores en el juego mundial, sin que se considere sistemáticamente sinónimo de mejor representación.[290] Los países emergentes a veces se insertan en estos clubes en nombre de su representatividad individual más que de su potencial de representación como países del Sur.[291]

En tercer lugar, algunos ejemplos demuestran que los diplomáticos brasileños han podido defender sus propios intereses en detrimento de las coaliciones Sur-Sur que encabezaban. Gracias a sus esfuerzos en el seno del G-20C, Brasil tomó el papel de líder y de "emprendedor político" en el grupo.[292] Asumió entonces costos pero recibió a cambio los méritos de su compromiso, es decir, la inclusión en el centro de las negociaciones internacionales. Siempre dentro de la OMC, el G-4 se reunió en julio de 2008 para intentar desbloquear las negociaciones comerciales. Brasil se mostró entonces listo para aceptar un compromiso que sin embargo habría dañado a algunos de sus socios, entre ellos India y los países productores de algodón.[293] Algunas decisiones brasileñas revelaron por consiguien-

---

en 2005 (Estados Unidos, UE, Australia, Brasil, India), FIPS Plus (con Japón, Suiza, Corea del Sur, China, Argentina) el mismo año, G-6 en 2006 (FIPS, además de Japón, Australia, Brasil e India), G-4 en 2007 (Estados Unidos, UE, India, Brasil), G-7 en 2008 (G-6, además de China). Faizel Ismail, "Mainstreaming Development in the WTO Developing Countries in the Doha Round", Documento de trabajo núm. 0911, FES, 2009, pp. 3-5 y 40.

[290] Bertrand Badie, *Diplomacia del contubernio*, Buenos Aires, Ed. UNTREF, 2013, pp. 205-225.

[291] Enrique Ventura, "La diplomatie Sud-Sud du Brésil : un discours solidaire au service d'une diplomatie d'influence", en Denis Rolland y Antônio Carlos Lessa (coords.), *Relations Internationales du Brésil*, París, L'Harmattan, 2010, vol. 2, pp. 218-219.

[292] Concepto elaborado por Russell Hardin y citado en Amâncio Jorge Nunes de Oliveira, Janina Onuki y Emmanuel de Oliveira, "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul", *Contexto Internacional*, vol. 28, núm. 2, 2006, p. 478.

[293] Finalmente, fue el rechazo de India a la aplicación de salvaguardas especiales sobre los productos agrícolas lo que hizo fracasar la discusión. Carlos Nogueira da Costa Jr., "Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008", *Boletim Meridiano 47*, núm. 97, agosto de 2008; CNI, "Integração internacional", año 1, núm. 1,

te, una tensión entre su doble país estatuto: de país emergente y en desarrollo.

Dos frenos: un potencial individual insuficiente y una demanda de liderazgo en el Sur

La entrada de Brasil al club de los privilegiados, que puso en riesgo su papel de delegado del Sur, no fue sin embargo un proceso tan obvio, al menos por dos razones: primera, la mayoría de las reivindicaciones brasileñas de participación y de reforma se fundaron en la representatividad del sistema internacional.[294] El hecho de asociarse con el mundo en desarrollo le daba más peso y, sobre todo, mayor legitimidad; no obstante la influencia individual de este país siguió siendo limitada. No todos los emergentes tenían la misma capacidad de acción y la lógica de la jerarquía pudo regresar sobre algunos como en un efecto *boomerang*. Brasil en particular temía la emergencia de un G-2 entre Estados Unidos y China, como se dejó sentir durante el G-20F respecto a las cuestiones monetarias, y luego en Copenhague a propósito de la reducción de gases de efecto invernadero.[295] Sus temores se vieron confirmados luego de que China se negara a apoyar oficialmente la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad, aunque su consentimiento parecía asegurado en el marco de las reuniones bilaterales privadas; los gobiernos de Beijing rechazaron hacerlo públicamente en razón de las persistentes reticencias de ciertos vecinos latinoamericanos, y porque se oponían al G-4 a causa de la presencia de Japón.[296] Brasil necesitó apoyos más numerosos debido a que era un

---

agosto de 2008; "Itamaraty tira prioridade do Sul", *Folha de São Paulo*, 28 de julio de 2008; "Amorim diz que 'G-20 vai sobreviver'", *O Globo*, 30 de julio de 2008.

[294] Cf. capítulo III-A-2-a, pp. 334-336.

[295] Jérôme Sgard, "Le G20 et la régulation financière", en Karoline Poste-Vinay (coord.), "Le G20 : quoi, qui et comment ?", Kiosque 2010 –Dossier, CERI, diciembre de 2010, pp. 4-6; "Brasil teme que G2 obstrua ordem internacional multipolar", *Folha de São Paulo*, 15 de noviembre de 2009.

[296] Grupo constituido por Brasil, India, Alemania y Japón. "Comunicado Conjunto de Imprensa do G-4. Nova York", del 21 de septiembre de 2004, en *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, pp. 198-199; Oswaldo Biato Junior, *A parceira estratégica sino-brasileira*, Brasilia, FUNAG, 2010, pp. 150-167.

"pequeño" emergente, si uno se atiene a aspectos materiales. Así, no englobaba sino 1.33% de las exportaciones y 1.24% de las importaciones mundiales en 2010.[297] La mayor visibilidad brasileña a escala internacional dependía en parte de su activismo diplomático, y éste encontraba un terreno privilegiado en el Sur, cuya fuerza numérica era importante y dentro del cual algunos países adoptaban posiciones similares. Finalmente, ¿podía Brasil justificar realmente sus aspiraciones sin su identificación con el mundo en desarrollo?

Andrew Hurrell recuerda que el estatuto de "gran potencia" para un Estado está ciertamente ligado a dotaciones materiales, pero no podría aplicarse sin la aceptación de sus pares: el aspirante debe obtener el reconocimiento de los socios más "pequeños", si no su autoridad y su legitimidad se resquebrajan.[298] La necesaria función representativa brasileña acercó por lo tanto a este país a un mundo en desarrollo que reconocía necesitar líderes, relevos, para que sus reivindicaciones fuesen más contundentes. Hemos visto, por ejemplo, que Chile y Venezuela aceptaban no ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad.[299] Una mayoría de Estados en desarrollo, más limitados materialmente, verían su búsqueda de ser escuchados y de reconocimiento internacional considerablemente disminuidos sin el papel de los emergentes. Las asimetrías, al menos las materiales, serían aún mayores. Históricamente, fueron líderes carismáticos quienes han permitido al Movimiento de los No Alineados hacerse escuchar; fueron los casos de Jawaharlal Nehru, Josip Broz Tito y Gamal Abdel Nasser, en la primera generación. Últimamente, el presidente Lula incentivó numerosas iniciativas regionales, como ASPA y ASA, pero también gestiones globales. El recurso logrado por este país sudamericano frente a Estados Unidos ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, res-

[297] <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BR> (5 de diciembre de 2011).

[298] Andrew Hurrell, "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?", *International Affairs*, vol. 82, Issue 1, 2006, p. 4. Sobre las dificultades brasileñas al respecto, véase: Gian Luca Gardini y María Hermínia Tavares de Almeida (eds.), *Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016.

[299] Cf. capítulo III-A-2-a, pp. 338-340.

pecto al algodón, dio legitimidad a las demandas del Cotton-4, aunque no quedaron directamente incluidos en las compensaciones obtenidas por Brasil.[300] La existencia de líderes permite entonces llevar la voz de varios países en desarrollo.

No obstante, estos últimos tampoco son propensos a dejar usurpar su fuerza de representación; no escondieron sus descontentos y sus desacuerdos ante las tendencias oligárquicas de los emergentes.[301] En la OMC han surgido alborotos en contra de la Cuadrilateral. El G-33, en el que participaba Venezuela, reprochó a India y a Brasil haber adoptado comportamientos egoístas durante la reunión de Ginebra de 2004.[302] Otro grupo, del que formaba parte Chile, propuso una alternativa a la del G-20C en 2007 sobre la apertura de los mercados en desarrollo a los productos industriales.[303] El jefe de Estado venezolano denunció regularmente a los comités restringidos, ya fuesen Norte-Norte o Norte-Sur. Para enfrentar la crisis económica de 2008, propuso una Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno, con el fin de elaborar soluciones comunes.[304] Al observar la creación del G-20F, Hugo

[300] La queja brasileña fue depositada antes de la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva, cuyos gobiernos continuaron las gestiones. Roberto Carvalho de Azevêdo, "Reflexões sobre o contencioso do algodão entre o Brasil e os Estados Unidos", *Política Externa*, vol. 19, núm. 2, septiembre-noviembre de 2010; "Brasil da esperanza", *IPS*, 23 de marzo de 2010.

[301] Las reticencias regionales al ascenso brasileño siguieron siendo muy frecuentes. Stefan A. Schirm, "Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance", *European Journal of International Relations*, vol. 16, Issue 2, 2010; Andrés Malamud, "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 3, 2011.

[302] Marie-Pierre Paquin-Boutin, "La nouvelle stratégie commerciale du Sud : le G-3, le G-20 et le cas du Brésil", *La Chronique des Amériques*, núm. 6, febrero de 2005, p. 6.

[303] Este "puente intermediario" estaba compuesto por Chile, Colombia, Costa Rica, Hong Kong, México, Perú, Singapur y Tailandia. "Grupo de países em desenvolvimento faz proposta na OMC sem Brasil e Índia", *O Globo*, 26 de junio de 2007.

[304] En junio de 2009 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y sus Efectos sobre el Desarrollo (G-192). El presidente venezolano deseaba más que una reunión de discusión. Esta propues-

Chávez se preguntó: "El presidente de Estados Unidos está convocando en Washington a una reunión de presidentes de los países más grandes del mundo. No estoy interesado en que me invite, pero ¿nosotros no tenemos nada que decir?".[305] En Copenhague, a finales de 2009, Hugo Chávez simplemente abandonó la Conferencia sobre el Cambio Climático y rechazó firmar el documento final; así expresó su oposición al método de negociación. El texto había sido elaborado separadamente por un puñado de dirigentes, entre los cuales estaba Luiz Inácio Lula da Silva.[306] Chile, por su lado, se integró al Grupo de Gobernanza Global (3-G), cuyo objetivo era alertar al G-20F contra la marginalización de la ONU. Al mismo tiempo que reconocieron el avance que representó el G-20F en la coordinación económica mundial, los signatarios subrayaron que sus acciones sólo serían efectivas si eran "más consultivas, inclusivas y transparentes". Recordaron asimismo que la ONU "es el único órgano global con una participación universal y una legitimidad incontestable".[307] Por consiguiente, las iniciativas producto de los grupos de emergentes no fueron automáticamente apoyadas por

---

ta había sido firmada por una treintena de países (entre ellos Brasil). "Presidente Chávez propone asamblea mundial de gobiernos para tratar crisis financiera", *MINCI. Prensa Presidencial*, 22 de octubre de 2008.

[305] "Presidente Chávez propone reunión entre mandatarios de las Naciones Unidas", *MINCI. Prensa Presidencial*, 25 de octubre de 2008.

[306] "Chávez y Morales dejan la cumbre de un portazo", *El País*, 19 de diciembre de 2009. Algunos países africanos ya se habían quejado de que los mantuvieran alejados de las negociaciones (que habían empezado por un grupo de 50 ministros de Medio Ambiente) y fueron apoyados por 135 países, entre ellos China e India. "Diferencias entre potencias y naciones emergentes amenazan con hacer fracasar acuerdo en Copenhague", *El Mercurio*, 15 de diciembre de 2009.

[307] "Carta de fecha 11 de marzo de 2010 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Singapur ante las Naciones Unidas", Documento A/64/706, 11 de marzo de 2010. El documento se intitula: "Refuerzo del marco para la participación en el Grupo de los 20 por Estados que no son miembros". En el momento de la carta, el 3-G estaba compuesto por Bahamas, Bahréin, Barbados, Botsuana, Brunei, Chile, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Guatemala, Jamaica, Liechtenstein, Malasia, Mónaco, Nueva-Zelanda, Panamá, Filipinas, Qatar, Ruanda, San Marino, Senegal, Singapur, Suiza y Uruguay. <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A%2F64%2F706&Submit=Buscar&Lang=S> (20 de junio de 2015).

sus socios del Sur. La Unión Africana rechazó la propuesta del G-4 sobre la reforma del Consejo de Seguridad en agosto de 2005. En el proyecto de resolución del 6 de julio de 2005 (A/59/L.64), el G-4 proyectó la creación de seis asientos permanentes (G-4, más 2 africanos) y cuatro asientos no permanentes. Los nuevos permanentes se comprometieron a no emplear su derecho de veto durante quince años, hasta que se diera una conferencia de revisión; pero los países africanos se mantuvieron inflexibles sobre la supresión del veto.[308] Otro grupo llamado *Unidos por el consenso* se manifestó en contra del texto del G-4. Apodado el *Coffee Club*, sugirió una alternativa a la revisión del Consejo de Seguridad, y se opuso a la ampliación del número de asientos permanentes y a favor de un solo aumento de miembros no permanentes (diez asientos suplementarios).[309]

Brasil, que no dispuso de una influencia individual suficiente, necesitó entonces apoyo para concretar sus aspiraciones internacionales. Paralelamente, diversos actores del Sur, como Chile y Venezuela, reconocieron la utilidad de tener líderes. Este encuentro de intereses impulsó al Brasil emergente a reconsiderar su tentación de cabalgar en solitario.

La resistencia a la tentación

Los representantes brasileños se mostraron muy susceptibles en cuanto se mencionó su alejamiento del Sur. En Copenhague, un diplomático negó que su país se hubiera desligado del G-77 para nego-

[308] Celso Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011, pp. 452-456; Kishore Mahbubani, "Council Reform and the Emerging Powers", en David M. Malone, Sebastian Von Einsiedel y Bruno Stagno Ugarte (eds.), *The UN Security Council in the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2015, p. 170.

[309] El proyecto de resolución de *Unidos por el Consenso* (A/59/L68) fue presentado el 21 de julio de 2005 y firmado por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Paquistán, la República de Corea, San Marino y Turquía. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/83/PDF/N0541083.pdf?OpenElement>; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/434/79/PDF/N0543479.pdf?OpenElement (20 de junio de 2015); Juan Pablo Sepúlveda y Jorge Rivera Riquelme, "La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 230, noviembre-diciembre de 2010, pp. 29-30.

ciar un acuerdo en *petit comité,*[310] Celso Amorim explicitó: "El BRIC no pretende ser una élite de los países en desarrollo, no queremos intercambiar la aristocracia del G-8 por otro tipo de aristocracia".[311] Los dirigentes de Brasil entre 2003 y 2010 evitaron reconocer las divisiones internas y, sobre todo, arraigaron a su país dentro del mundo en desarrollo. Así, el presidente Lula afirmó en Francia, en 2005: "Queremos llevar al Consejo [de Seguridad de la ONU] la visión de un país del Sur […]".[312] Esta posición se encontró en los textos de los grupos restringidos de países emergentes. El documento final de la Cumbre IBAS en 2010 es explícito en este sentido:

> IBAS ha reafirmado su compromiso con el multilateralismo y la búsqueda de una mayor participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones dentro de instancias de organizaciones e instituciones multilaterales. A este respecto, IBAS reitera la urgente necesidad de reforma de las Naciones Unidas, en particular del Consejo de Seguridad, de tal manera que la organización se vuelva más representativa y compatible con las necesidades y las prioridades de los países en desarrollo.[313]

Brasil buscó, de esta manera, conservar una doble etiqueta: no borrar su pertenencia al Sur y aprovechar su calificación de emergente.

Los actores brasileños se aplicaron, en efecto, a seguir en contacto con el Sur para eliminar sospechas de egoísmo. Los miembros del BASIC reconocieron la falta de inclusión del G-77 en Copenhague y se comprometieron a crear un fondo de financiamiento para los participantes más pobres sobre el modelo de aquel prometido por el Norte.[314] El gobierno de Lula apoyó la presencia de invitados del Sur

[310] "Brasil contesta críticas de países do G-77", *O Globo*, 20 de diciembre de 2009.

[311] "Cúpula emergente", *O Globo*, 15 de abril de 2010.

[312] Discurso de apertura del Coloquio "Brésil : Acteur Global", París, 13 de julio de 2005, en *Discoursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 51.

[313] "Participação dos países do IBAS no Conselho de Segurança em 2011", *Boletín del MRE núm. 623*, 15 de octubre de 2010.

[314] Sjur Kasa, Anne T. Gullberg, y Gørild Heggelund, "The Group of 77 in the International Climate Negotiations: Recent Developments and Future Directions", *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economic*, vol. 8, núm. 2, 2008, pp. 113-127; Sander Happaerts, "Rising Powers in Global Climate Governance: Negotiating inside and outside the UNFCCC", en Dries Lesage y Thijs Van de Graaf,

en las reuniones del G-20F, como lo pedía el 3-G.[315] Asimismo, en 2009 Brasil intentó reunir a varios Estados en desarrollo antes de una Reunión Ministerial de la OMC, a pesar de las decepciones del año anterior. Los diplomáticos brasileños organizaron un desayuno en Ginebra igualmente antes del encuentro con representantes de los países menos avanzados (PMA). El primer día también fue programada una entrevista con los líderes del G-110. Luego, justo después de la Reunión Ministerial, los miembros del G-20C se reunieron con los coordinadores de numerosas coaliciones Sur-Sur (G-33, Grupo Africano, ACP, NAMA-11, SVE y CARICOM).[316] Finalmente, tras la obtención de compensaciones de Estados Unidos sobre el caso del algodón, el jefe de Estado brasileño declaró su intención de incluir a los países africanos del Cotton-4 en el fondo previsto para el sector algodonero nacional.[317]

Además, durante la presidencia de Lula, Brasil se cuidó de no mostrarse con el Norte en detrimento del Sur; así lo demostró la reticencia brasileña a la idea de unirse a la OCDE. En 2007 esta organización lanzó la iniciativa Compromiso ampliado *(Enhanced engagement)* que apuntó a impulsar la integración de los E-5: Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica. Brasil no quiso entrar a este club, que era percibido como un grupo de poderosos.[318] Esta tensión no se limitó al caso brasileño; Chile rechazó por el momento dejar el G-77, a pesar de haber ingresado a la OCDE en enero de 2010. Varios socios africanos recalcitrantes vieron posibilidades de conflicto de interés que derivaban de esta adhesión. Los gobiernos chilenos se justificaron al recordar que no existía regla de

---

Rising Powers and Multilateral Institutions, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 245-250; "Na Índia, emergentes cobram verba de países ricos para meio ambiente", *O Globo*, 25 de enero de 2010.

315 "Brasil propondrá al G-20 que admita a países emergentes del G-24", *AFP*, 3 de octubre de 2009.

316 "VII Reunião Ministerial da OMC. Genebra, 30 de novembro a 2 de dezembro de 2009", *Boletín del MRE núm. 622*, 27 de noviembre de 2009.

317 Paula Coury Andrade, "A vitória do Brasil na OMC e suas implicações para os países em desenvolvimento", *Mundorama*, 19 de mayo de 2010.

318 "Brasil resiste a aderir ao 'club dos ricos'", *Valor Econômico*, 22 de junio de 2009; Mónica Hirst, "Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político", en Maria Regina Soares de Lima y Mónica Hirst (coords.), *Brasil, Índia e África do Sul*, São Paulo, Paz e Terra, 2009, p. 220.

procedimiento respecto a esta doble pertenencia y que la OCDE no condicionó su entrada a la salida del G-77.[319]

Las diplomacias emergentes, entendidas en un sentido amplio, oscilaron y permanecieron inciertas entre una afirmación solitaria y una integración representativa; la segunda resultó más apremiante respecto al Sur, pero al mismo tiempo permitió mayor autonomía frente al Norte.

Conclusión del capítulo

El voto del informe Goldstone en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas simbolizó la influencia y el retorno de cierta unión de los países en desarrollo a escala internacional. Este documento presenta las conclusiones de una misión de investigación de hechos en el conflicto en Gaza de diciembre de 2008 a enero de 2009. En el texto, el ejército israelí y diversos grupos armados palestinos son acusados de crímenes de guerra, e incluso de crímenes contra la humanidad. El 16 de octubre de 2009, el Consejo de Derechos Humanos ratificó el texto (A/HRC/RES/S-12/1) con 25 votos a favor, 6 en contra y 11 abstenciones. Ningún país del Norte votó por la adopción de este documento; al contrario, numerosos Estados del Sur, de los emergentes a los más moderados como Chile, lo aprobaron.[320]

[319] "Chile formalizó oficialmente su ingreso a la OCDE", *Boletín del MINREL*, 7 de mayo de 2010; "Chile divide al G-77", *IPS*, 9 de julio de 2010; "Chile con un pie en cada mundo: el rico y el pobre", *IPS*, agosto de 2010.

[320] Votaron a favor: Arabia Saudita, Argentina, Bahréin, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Ghana, India, Indonesia, Jordania, Mauricio, Nicaragua, Nigeria, Paquistán, Qatar, Rusia, Senegal, Sudáfrica, Yibuti, Zambia. Votaron en contra: Eslovaquia, Estados Unidos, Hungría, Italia, Los Países Bajos, Ucrania. Se abstuvieron: Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Burkina Faso, Camerún, Eslovenia, Gabón, Japón, México, Noruega, República de Corea, Uruguay. Posteriormente, el informe fue aprobado por la Asamblea General. <http://daccess-dss.ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G09/168 de agosto de PDF/G0916808.pdf?OpenElement> (10 de junio de 2011); Manuel Férez Gil (coord.), *El conflicto en Gaza 2008-2009: Una visión desde América Latina,* México, Senado de la República, 2009.

En cuanto a nuestras hipótesis de partida, este capítulo confirma el carácter incremental del cambio inducido por el acercamiento Sur-Sur. Los medios de contestación evolucionan y se vuelven más complejos con una cohabitación entre antiguos y nuevos métodos. Las reivindicaciones deben ser vinculadas con las posiciones históricas de los tres países estudiados, aunque vuelvan a aparecer en función de los márgenes de maniobra permitidos por el contexto internacional. La elección de emplear los recintos multilaterales constituye un índice fundamental sobre la naturaleza del cambio provocado por las diplomacias Sur-Sur. Palestras de los primeros contactos entre los actores recientemente independientes les permitieron aprender a descubrirse denominadores comunes que, a su vez, participaron de la elaboración de estrategias en torno a las cuales se asocian. Estos foros ofrecen un terreno privilegiado donde la dialéctica durkheimiana puede florecer.

Si algunos países en desarrollo demandaron mayor participación era para influir en la elaboración de la agenda y en las prácticas sobre la conducción de los asuntos internacionales. La voluntad de cambio representa una condición esencial para toda evolución del sistema internacional, según Gary Goertz.[321] Así, el ministro Celso Amorim afirmó: "Ustedes pueden pensar que es muy pretencioso de nuestra parte hablar de multipolaridad, pero contribuir, aunque sea sólo un poco, a la multipolaridad, es contribuir a la estabilidad del mundo".[322] Los teóricos de las relaciones internacionales han debatido y puesto en duda desde hace mucho tiempo esta afirmación,[323] en cambio la multipolaridad asegura una presencia ampliada de los Estados del Sur. En una lógica similar, el presidente Chávez reconoció, a propósito de su país: "No somos, ni aspiramos a ser una potencia mundial […], no pretendemos cambiar, pero sí ayudar un poquito".[324] Por lo

[321] Gary Goertz, *Context of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 111.

[322] "Democracia é algo que existe também no Sul, diz ministro", *Folha de São Paulo*, 16 de mayo de 2005.

[323] Dario Battistella, *Un monde unidimensionnel*, París, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 54-62.

[324] "Presidente Chávez: 'El Mundo tiene que ser pluripolar'", *MINCI. Prensa Presidencial*, 19 de julio de 2006.

tanto, conviene preguntarse sobre el contenido de las reclamaciones de Brasil, Chile y Venezuela. La unión del Sur fue reforzada, pero ¿en defensa de qué impugnación? ¿Qué visiones revelan las aspiraciones internacionales de estos actores?

IV
REAPROPIACIÓN Y REINVENCIÓN DE LAS NORMAS EXISTENTES

La unión de los Estados del Sur sigue representando una condición indispensable para la promoción de sus reivindicaciones. A partir de esta observación se plantea la cuestión de los fundamentos de estas últimas. Si retomamos el pensamiento durkheimiano, el acercamiento entre entidades sociales da nacimiento a reglas en torno a valores que resultan de sus interacciones. Si bien visiones particulares, brasileñas, chilenas y venezolanas sobre las relaciones internacionales fueron inspirados por los contactos con los países en desarrollo, no constituyeron, en cambio, lazos morales como los define el sociólogo.[1] En otros términos, podemos analizar el perfil de la interdependencia moral que emergió de las relaciones Sur-Sur, pero esta interdependencia no se ejerció plenamente todavía. Esta situación se debe a múltiples factores, entre ellos el poco tiempo de existencia de la reactivación, así como las dificultades que tuvieron los actores gubernamentales del Sur para imponer sus puntos de vista en la escena mundial, e incluso los titubeos en el momento de poner en práctica estos valores. No obstante, las percepciones que se desprenden de la unión del Sur revelan el tipo de cambios a los que aspiraron los representantes de Brasil, Chile y Venezuela en este inicio del siglo XXI.

Distinguimos tres temas principales sobre los cuales nuestros casos de estudio se expresaron de manera recurrente: la defensa de la soberanía nacional, la preferencia de la persuasión en lugar de la coerción en la resolución de los conflictos, y la promoción del desarrollo económico en la agenda mundial.

[1] Henri Mendras y Jean Étienne, "Durkheim ou le lien social", en *Les grands auteurs de la sociologie*, París, Hatier, 1996, p. 103.

Estos principios no son innovadores. Recordemos, por ejemplo, la triada de João Augusto de Araújo Castro durante su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de septiembre de 1968: desarme, desarrollo económico y descolonización.[2] Asimismo, en el contexto del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y de la nacionalización de los hidrocarburos venezolanos, el presidente Carlos Andrés Pérez proclamó:

> El Pueblo de Venezuela ha decidido ser sujeto de su propia historia. Ha hecho realidad la voluntad unánime de tener el control soberano de sus riquezas naturales. […] [El petróleo] Es el instrumento en manos de países del Tercer Mundo, los Miembros de la OPEP, para llevar a las naciones industrializadas al diálogo y a la comprensión que haga posible la creación de un nuevo orden económico mundial.[3]

Algunas voces hacen remontar los principios del respeto de la integridad territorial, de la no agresión y de los beneficios mutuos a la Conferencia de Bandung e incluso al Congreso de Panamá de 1826, acontecimiento que simboliza la primera expresión internacional latinoamericana.[4]

Este capítulo propone un análisis temático alrededor de tales principios antes de concluir con una ilustración que permite recordar cómo se cruzan las visiones, los intereses y las aspiraciones de nuestros tres países.

[2] Circular 4 854 del 19 de septiembre de 1963, en Alvaro da Costa Franco (coord.), *Documentos de Política Externa Independiente*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 190.

[3] Discurso pronunciado el 19 de agosto de 1975 en el Salón Elíptico del Congreso Nacional. <http://www.analitica.com/bitblio/cap/nacionalizacion_petroleo.asp> (4 de junio de 2011).

[4] Kaldone G. Nwehied, "El espacio geohumano y geopolítico del 'sur': percepciones antigua y moderna", en Elías Capriles y Hernán Lucerna (coords.), *África y Asia*, Mérida, GIEAA, 1998, p. 304.

A. Regreso a la fuente: la defensa de la soberanía política

Para empezar, los dirigentes de Brasil, Chile y Venezuela coincidieron en su demanda de respeto a la soberanía de los Estados, a partir del legado westfaliano que estructura las relaciones interestatales. Esta petición expresó un uso específico de la soberanía en torno a las nociones de autonomía e intervención; sin embargo, el alegato en favor de estos principios no estuvo exento de tensiones.

1. La reapropiación de la soberanía westfaliana

Los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos han afirmado en los últimos años su apego a la soberanía nacional. Esta noción fundó el sistema interestatal ratificado en 1945, como lo recuerda la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2.1: "La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros".[5] El concepto se fue imponiendo con los Tratados de Westfalia, que ponen fin a la guerra de Treinta Años que arrasó a Europa (1618-1648). Históricamente construida, su perennidad y enraizamiento como estructura fundadora de las relaciones interestatales no estaban garantizados.[6]

En el momento de sus independencias durante el siglo XIX, los Estados latinoamericanos retomaron este principio para asentar su legitimidad internacional.[7] Estos nuevos actores emplearon entonces reglas ya establecidas y no adoptaron mecanismos alternativos de funcionamiento. Las constituciones brasileña y venezolana permanecen fieles a la soberanía y le otorgan incluso un lugar prioritario.

[5] <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> (20 de junio de 2015).

[6] Janice E. Thompson, *Mercenaries*, *Pirates and Sovereigns*, Princeton, Princeton University Press, 1994; John Gerard Ruggie, "Political Structure and Dynamic Density", en *Constructing the World Polity*, Londres, Routledge, 1998, pp. 146-149; Karoline Postel-Vinay, *L'Occident et sa bonne parole*, París, Flammarion, 2005, p. 50: la autora subraya que el concepto de soberanía estatal no es compatible con la organización política asiática de lealtad imperial vigente durante el siglo XIX.

[7] Kalevi J. Holsti, *Taming The Sovereigns*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004, p. 302.

En Brasil, la Constitución del 5 de octubre de 1988 la define como el primer fundamento de la República desde el artículo 1. Además, cinco de los principales puntos del artículo 4 que tratan de la política exterior se refieren a este atributo del Estado; se trata de la independencia nacional, de la autodeterminación de los pueblos, de la no intervención y de la igualdad entre los Estados. En Venezuela, también, el artículo primero de la Constitución del 20 de diciembre de 1999 estipula que: "La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente […]. Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación".[8]

Los principales textos que emanan de los reagrupamientos Sur-Sur realzan esta noción; tomemos por ejemplo los diez principios de la Conferencia de Bandung,[9] las declaraciones de los No Alineados, pero también las declaraciones ASPA y ASA.[10] El Brasil de Lula, el Chile de la Concertación y posteriormente de la Coalición por el Cambio, y la Venezuela de Hugo Chávez construyeron por lo tanto sus reivindicaciones a partir de una norma existente, y participaron de hecho de su persistencia como eje fundador de la escena mundial.

Esta elección se explica en parte por el hecho de que la soberanía valida su existencia política. En derecho internacional público, la soberanía es una calidad del Estado; significa que ningún actor estatal goza de una autoridad superior sobre los otros y que cada uno de ellos reconoce a su homólogo como su igual.[11] Por medio de la reapropiación de la soberanía, los gobiernos aquí estudiados expresaron dos voluntades, simbolizadas por las relaciones Sur-Sur.

[8] La Constitución chilena de 1980 es mucho más técnica; se limita a enmarcar los derechos de los ciudadanos y las funciones de los organismos del Estado. Refleja las negociaciones políticas en el momento de la transición democrática.

[9] Ellos mismos inspirados en los principios de Pancha Shila (preceptos de origen budista): respeto a la integridad territorial y a la soberanía, no agresión mutua, no injerencia en los asuntos internos, igualdad e intercambios recíprocos, coexistencia pacífica.

[10] La Declaración de Brasilia de la Primera Cumbre ASPA afirma desde el párrafo 1.3 la adhesión y el pleno respeto de los principios de soberanía y de integridad territorial de los Estados.

[11] Dario Battistella, *Un monde unidimensionnel*, París, Presses de Sciences Po, 2011, p. 30.

Primero, la soberanía no borra la estructura asimétrica del sistema internacional, pero sirve como muralla retórica y jurídica contra las voluntades de imposición de los más poderosos; apoya estrategias de reconocimiento a escala mundial. Se trata, mediante la puesta en relieve de este principio, de abolir un pasado colonial para proclamar de mejor manera una existencia, una voluntad y una dignidad políticas. En este sentido, el doloroso legado de la sumisión, incluso de la dominación política, reúne al Sur en una misma historia cualesquiera que sean las diferencias temporales o jurídicas de sus experiencias. La influencia de las antiguas potencias coloniales se expresa luego en las asimetrías entre los actores políticos. A escala latinoamericana se materializa en las relaciones, incluyendo diversos puntos de vista y aspiraciones. Para Celso Amorim, "la nueva política exterior significa que queremos ser tratados de manera igual por los demás y sentarnos en la misma mesa con las grandes potencias. Y viceversa".[12] El presidente Hugo Chávez se expresó de manera similar: "Venezuela hoy, gracias a Dios y al pueblo, la hemos colocado en una posición de respeto. Todo el mundo nos respeta".[13]

Segundo, consolidarse políticamente equivale también, para los que así lo han decidido, a promover una valorización de su país. Los lazos Sur-Sur participan de un proceso de afirmación de sí mismos. Sean Burges se ha interesado en el contenido psicológico de la diplomacia llevada a cabo durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva; él destaca las recurrentes referencias del dirigente a la expresión "estima de sí mismo". Esta estrategia apunta a mostrar a los brasileños, así como a otros socios en desarrollo, que los Estados del Sur también tienen capacidades y que serán mejor escuchados si adquieren autoconfianza.[14] El líder brasileño expuso su visión al primer ministro de India, Manmohan Singh, durante un encuentro en Brasilia en septiembre de 2006: "Este mundo [desarrollado] está más cerca de nosotros de lo que parece, porque ya vencimos la primera

[12] "Entrevista con Celso Amorim: 'Agora vamos buscar os Tigres Asiáticos'", *Istoé*, 27 de noviembre de 2006.

[13] "Presidente Chávez: A Venezuela la hemos colocado en una posición de respeto en el mundo", MINCI. *Prensa Presidencial*, 12 de octubre de 2006.

[14] Sean W. Burges, "Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy", *International Journal*, vol. 50, núm. 4, otoño de 2005.

barrera, la del prejuicio según la cual éramos débiles y dependíamos de los ricos en cada paso de nuestra vida. Hemos aprendido a volar con nuestras propias alas y a construir nuestra independencia de la manera que pensamos es la correcta".[15] En ocasión de su viaje a India, la presidenta chilena Michelle Bachelet hizo declaraciones que expresan una postura semejante: "No es menor recordar que ambas naciones poseemos el justo reconocimiento de nuestros pares a nivel internacional ante una labor seria y sólida en el plano económico, y que contamos con la capacidad y las ganas de salir adelante por el bien de nuestros pueblos".[16]

Aunque retomaron un concepto que estructura el sistema interestatal, los actores brasileños, chilenos y venezolanos se lo apropiaron y rediseñaron la aplicación de la soberanía en función de su posición en la escena mundial.

2. Usos específicos en el Sur: autonomía y no intervención

Los tres países estudiados establecieron un estrecho vínculo entre soberanía, autonomía y no intervención. La autonomía enriquece el sentido de la soberanía, constituye en esto un aporte de ciertos actores del Sur. La no intervención parece menos específica ya que funda también las interacciones entre los Estados de acuerdo al derecho internacional público. Sin embargo, la originalidad sudamericana se expresó aquí al nivel del uso del concepto.

[15] Discurso pronunciado durante la ceremonia de firma de acuerdos y de la declaración a la prensa, Brasilia, 12 de septiembre de 2006. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicaoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/145236462191-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/'searchterm=cultura%20%C3%8Dndia%20Brasil> (5 de junio de 2011).

[16] "Presidenta: Chile e India poseen el reconocimiento internacional de sus pares", *Boletín del* MINREL, 19 de marzo de 2009.

a) La complementariedad entre soberanía y autonomía

La soberanía permite la autonomía y la autonomía expresa la soberanía. Definida en el marco de la política exterior como la posibilidad de una toma de decisiones libre, exenta de presiones externas, la autonomía representa uno de los pilares de las diplomacias latinoamericanas en favor de las relaciones Sur-Sur.[17] Los dirigentes reivindicaron además esta característica en sus acciones; Hugo Chávez lo declaró de manera explícita: "Venezuela es libre y aquí estamos nosotros y más nunca seremos colonia Yankee, ni colonia de nadie".[18] El asesor especial de la Presidencia Brasileña para Asuntos Internacionales durante los mandatos de Lula, Marco Aurelio Garcia, confirmó: "Brasil es un país independiente, no es un protectorado, por consiguiente, construye su política exterior a su discreción".[19] La presidenta chilena Michelle Bachelet empleó una retórica más moderada, pero se unió a sus socios en este punto: "Chile ha tenido en el pasado, tiene en el presente y estoy segura de que tendrá en el futuro una política exterior autónoma, independiente. Chile ha dado muestras en el pasado de que no acepta presiones de ningún lado, de ningún tipo y durante mi Gobierno eso no va a ser diferente de ninguna manera".[20]

A propósito de este país, "al mirar el largo periodo histórico encontramos que en el accionar de la política exterior chilena la búsqueda de un espacio de autonomía y de un margen de maniobra ha

[17] Uno de los pioneros latinoamericanos del estudio de este concepto, Juan Carlos Puig, lo define como "la capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma". Citado en Miryam Colacrai, "Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana", en Gladys Lechini, Víctor Klagsbrunn y William Gonçalves (coords.), *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos*, Río de Janeiro, Revan, 2009, p. 39.

[18] "Presidente Chávez: 'Se impone de nuevo la política guerrerista de EEUU' en caso libio", *Boletín del* MPPRE, 19 de marzo de 2011.

[19] "'O Brasil constrói sua política externa como bem entende', diz Marco Aurelio Garcia", *ANBA*, 4 de diciembre de 2003.

[20] Palabras pronunciadas a propósito de los titubeos chilenos frente a la candidatura venezolana para un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad en 2006 (la presidenta terminó por escoger la abstención frente a las fuertes disensiones dentro de su gobierno). "Bachelet: 'Chile tiene una política exterior autónoma, independiente'", *La Nación*, 27 de julio de 2006.

sido una constante";[21] esto se debe sin duda al hecho de que la autonomía no puede ser una aspiración sino para Estados que temen convertirse en dependientes. Así, Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni destacan que no es una noción significativa para los actores más poderosos.[22]

Este concepto ya ha sido objeto de estudios latinoamericanos. La teoría de la dependencia subraya el estatuto periférico de América Latina y el Caribe en el sistema mundial. En el ámbito político, dos autores particularmente, el brasileño Helio Jaguaribe y el argentino Juan Carlos Puig, trataron de entender cómo podían actuar los Estados en tal situación. Con la autonomía, teorizaron el contenido de las políticas exteriores de la región.[23] Para estos autores, las diplomacias autónomas tienen en común la búsqueda de la multiplicación de las relaciones exteriores de sus países.[24]

A partir de esta herencia conceptual latinoamericana, Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni determinan tres tipos de autonomía para la diplomacia brasileña: mediante la distancia, mediante la participación y mediante la diversificación. La autonomía mediante la distancia remite a una postura de no aceptación automática de los principios

[21] Francisco Rojas Aravena, "Chile: cambio político e inserción internacional 1964-1997", *Estudios Internacionales*, vol. 30, núm. 119-120, julio-septiembre de 1997, p. 404.

[22] Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, *Brazilian Foreign Policy in Changing Times*, Lanham, Md, Lexington Books, 2009, pp. 1-3.

[23] Estos trabajos se inspiraron en la realidad latinoamericana de los años setenta pero también influyeron en la elaboración de las políticas exteriores de la región. Arlene B. Tickner, "Hearing Latin American Voices in International Relations Studies", *International Studies Perspectives*, vol. 4, Issue 4, 2003, p. 330; Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, Buenos Aires, Nuevohacer, 2005, pp. 202-225; Miryam Colacrai, *op. cit.*; Arlene B. Tickner, "Autonomy and Latin American International Relations Thinking", en Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York, Routledge, 2015, pp. 74-84; Raúl Bernal-Meza, "Contemporary Latin American Thinking on International Relations: Theoretical, Conceptual and Methodological Contributions", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 59, núm. 1, 2016, pp. 2-32.

La discusión sigue vigente: José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.), *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Buenos Aires, Biblos, 2015.

[24] Ellos piensan sobre todo a escala regional.

internacionales, a cierta forma de proteccionismo y a la crítica de los regímenes que definen el poder; la época del Pragmatismo Ecuménico Responsable corresponde a esta percepción, dada la radicalización de las actitudes brasileñas.[25] La autonomía mediante la participación favorece, por el contrario, la aceptación de los regímenes mundiales, y busca al mismo tiempo conservar un margen de maniobra en política exterior; se trata de una estrategia conducida también con el objeto de influir en la formulación de las reglas. La presidencia de Fernando Henrique Cardoso refleja esta concepción. Finalmente, la autonomía mediante la diversificación prevé también la aceptación de los principios internacionales, pero con el fin de disminuir las asimetrías y de aumentar la acción protagónica de Brasil; favorece la multipolaridad, en particular mediante las alianzas Sur-Sur; la política exterior impulsada por Luiz Inácio Lula da Silva se sitúa, de acuerdo a los autores, en esta dinámica, que fusiona de alguna manera las dos primeras puesto que impulsa el cambio sin rupturas.[26] La Venezuela de Hugo Chávez presentó una práctica de la autonomía diferente, en el cruce entre la toma de distancia y la voluntad de diversificación; situaríamos las acciones llevadas a cabo por la Concertación en la segunda categoría. A pesar de sus variadas aplicaciones, los tres casos estudiados coincidieron en torno a esta asociación entre soberanía y autonomía.

La práctica de la autonomía cambia en función del contexto, no incluye entonces siempre una orientación Sur-Sur. No obstante, estas posiciones favorecieron la instrumentación de estrategias de acercamiento con los países en desarrollo durante el periodo estudiado. De acuerdo a numerosos estudios nacionales, la historia diplomática brasileña oscila entre americanismo y globalismo. Leticia Pinheiro, por ejemplo, subraya que el americanismo privilegia las relaciones con Estados Unidos y supone cierto alineamiento con sus decisiones; esta postura se combina difícilmente con las voluntades

[25] Cf. capítulo I-B-1-b, pp. 135-138.

[26] Como son tipos ideales, pertenecer a una categoría no excluye presentar al mismo tiempo ciertas características de otra. Tulio Vigevani y Gabriel Cepaluni, "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia Pela Diversificação", *Contexto Internacional*, vol. 29, núm. 2, julio-diciembre de 2007, pp. 283 y 295.

autonomistas que están más vinculadas, consiguientemente, con el globalismo que favorece a su vez las relaciones Sur-Sur.[27] Como lo vimos en el capítulo anterior, la unión del Sur se usó en efecto para aumentar los márgenes de maniobra de los países que la promovían, en particular en las instituciones multilaterales.[28]

A cambio, las diplomacias Sur-Sur expresaron la búsqueda de la autonomía. Teniendo por objetivo movilizar a los dirigentes de los países miembros de la OPEP con vistas a una segunda cumbre de la organización, Hugo Chávez visitó a cada uno de ellos.[29] Fue el primer jefe de Estado en entrevistarse con Saddam Hussein, en Irak, después de la Guerra del Golfo de 1991, lo que suscitó observaciones del gobierno de Estados Unidos. Frente a las críticas, el presidente venezolano habría entonces respondido: "Voy al infierno si quiero".[30] La creación de un mundo "pluripolar", en la visión bolivariana, servía entonces a la soberanía y a su corolario, la autonomía. La defensa de estas dos nociones complementarias desembocó en otro alegato en los discursos de Brasil, Chile y Venezuela, en favor de la no intervención.

b) La no injerencia como escudo

Según la definición jurídica de soberanía, la igualdad entre los Estados induce a que éstos dispongan de la autoridad exclusiva sobre su territorio y su población. Por deducción, ningún actor puede inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado sin que éste lo autorice. Dicho aspecto interesa a los gobernantes de los tres países que estudiamos, ya que ofrece una protección, mediante la norma, en un contexto interestatal donde no son los más poderosos. Histórica-

[27] Leticia Pinheiro, "Traídos pelo desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea", *Contexto Internacional*, vol. 22, núm. 2, julio-diciembre de 2000, p. 314.

[28] Cf. capítulo III-B-1, pp. 352-363.

[29] Cf. anexo 4, p. 150. NB: los anexos se encuentran disponibles en el volumen 2 en el sitio de internet de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México: <libros.colmex.mx> en formato PDF de descarga gratuita.

[30] Ramín Alfredo López Martínez, *Un seguimiento a los viajes internacionales de Hugo Chávez Frías, 26 de mayo de 1994-19 de agosto de 2000*, Caracas, Ed. del autor, 2000, p. 188.

mente, varios Estados del Sur contribuyeron a la elaboración de dos textos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que reafirman la garantía de la no injerencia estipulada en el artículo 2.7 de la Carta.[31] Se trata de las Resoluciones 1514 del 14 de diciembre de 1960 y 2625 del 24 de octubre de 1970.[32] La interpretación de esta noción continuó oponiendo a numerosos países en desarrollo con sus homólogos del Norte. Amitav Acharya y Barry Buzan concluyen un poco esquemáticamente que "el declive de la no intervención en Occidente va a la par con su ascenso en el Tercer Mundo".[33] Así, Hugo Chávez afirmó, durante su gira de 2010, que su país respeta, "como si fueran sagradas, las situaciones internas de Rusia, de Bielorrusia, de Irán, de Siria, Portugal, Libia".[34]

La falta de confianza de algunos países en desarrollo respecto a las intenciones de sus socios del Norte resultó de una pesada herencia que impulsó a algunos a radicalizarse hasta denunciar toda intervención, como fue el caso de Venezuela. Hugo Chávez se rebeló en 2001 durante la campaña militar llevada a cabo en Afganistán; reprochó a los gobernantes estadounidenses responder al terrorismo con más terrorismo, acompañando sus palabras con fotografías de cadá-

[31] De acuerdo a este artículo, "ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII". <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> (20 de junio de 2015).

[32] La 1514 se titula "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales". <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1514(XV)> (20 de junio de 2015).

La 2625 se llama "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)> (20 de junio de 2015).

[33] Amitav Acharya y Barry Buzan, *Non-Western International Relations Theory*, Nueva York, Routledge, 2010, p. 18. Una idea similar es desarrollada por Chris Alden, Sally Morphet y Marco Antonio Vieira en *The South in World Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 5.

[34] "Gira internacional se erige como un periplo geopolítico", *Boletín del* MPPRE, 14 de octubre de 2010.

veres de niños afganos.[35] El presidente venezolano rechazó también que su país participe en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Asimismo, en un testimonio personal, Heraldo Muñoz, entonces diplomático chileno, escribió: "La mayoría de los países latinoamericanos se opuso al uso de la fuerza en Irak. […] América Latina tiene buena memoria. Durante 200 años, los países de la región han conocido la 'Pax Americana', la acción militar preventiva y las políticas de 'cambio del régimen'".[36] La protección que supone la no injerencia permite entonces el florecimiento de la autonomía para estos Estados.

Existe, sin embargo, una pluralidad de interpretaciones que cohabitan en torno a una causa común; aquí distinguimos dos puntos principales que fundamentaron las posiciones brasileñas, chilenas y venezolanas. En primer lugar, más que un rechazo en sí a la noción de intervención, los representantes de los tres países exigieron el respeto indispensable de las reglas internacionales en la toma de decisión colectiva; buscaron evitar toda intromisión unilateral de un Estado en los asuntos de otro, por un lado, porque esta decisión no estaba al alcance sino de los más poderosos, y por el otro, porque se ejercería en nombre de los intereses particulares de éstos. Por ejemplo, su rechazo a apoyar la guerra en Irak en 2003 ilustra una oposición frente a la actitud de Estados Unidos en los organismos multilaterales. Según la Carta de las Naciones Unidas, toda medida que suponga la violación de la soberanía de un Estado debe ser previamente autorizada por una resolución, explícita en su vocabulario, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.[37] El lanzamiento de las operaciones militares en marzo de 2003 tuvo lugar sin este aval. El ministro Celso Amorim consideró que este factor fue el determinante principal de la oposición brasileña.[38] In-

[35] Cita reproducida a partir de Carlos Blanco, "Puntos de confrontación", en *Revolución y desilusión*, Madrid, Catarata, 2002, p. 232.

[36] Heraldo Muñoz, *Una guerra solitaria*, Santiago, Random House, 2005, pp. 97-98.

[37] Los procedimientos son precisados en el capítulo VII de la Carta.

[38] Los otros dos fueron el costo de un ataque armado, superiores a los beneficios esperados y la incertidumbre respecto a los motivos estadounidenses (que se revelaron falsos posteriormente). Celso Amorim, "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *Revista Brasileira de Política Internacional*,

cluso el gobierno chileno, que se encontraba a punto de firmar un Tratado de Libre Comercio con la primera potencia mundial, y cuyas negociaciones habían durado más de diez años, se opuso al proceder de la administración de George W. Bush. El presidente Ricardo Lagos declaró *a posteriori:* "Soy consciente del 11 de septiembre y de la necesidad de castigar aquello, pero creo que la legitimidad del uso de la fuerza sólo depende de las organizaciones internacionales".[39]

En segundo lugar, ninguno de los tres países rechazó categóricamente la noción de intervención definida en sentido amplio, incluida la Venezuela de Hugo Chávez. Sus múltiples contribuciones a los programas de asistencia humanitaria así lo demuestran. Las diplomacias de Lula y de la Concertación no fueron más soberanistas, aceptaron por lo demás explícitamente la noción de "no indiferencia" en casos muy precisos, en particular humanitarios.[40] Un documento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile explica esta posición:

> Chile otorga particular importancia al principio de igualdad soberana de los Estados como norma esencial para el respeto y la coexistencia pacífica de la sociedad internacional. Por ello, nuestro país es contrario a la intervención de una o más naciones en los asuntos internos de otra y cree que sólo el derecho internacional puede establecer exigencias y limitaciones sobre ellos. La autodeterminación política y económica de los Estados y la integridad territorial son valores fundamentales en tal sentido. Reconociendo al mismo tiempo la evolución del derecho internacional en temas como los derechos humanos, compartimos la idea de que las acciones humanitarias para casos calificados, autorizadas en el marco multilateral de las Naciones Unidas, pueden emplearse ante soluciones graves y de peligro para la población.[41]

---

vol. 53, número especial, 2010, p. 217; Celso Amorim, "Primeiros passos: Iraque", en *Breves narrativas diplomáticas*, São Paulo, Benvirá, 2013, pp. 15-33. Véase también Marcos Tourinho, "For Liberalism without Hegemony: Brazil and the Rule of Non-Intervention", en Oliver Stuenkel y Matthew M. Taylor (eds.), *Brazil on the Global Stage*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 79-94.

[39] "Fuerte apoyo de Lagos a demandas palestinas", *La Nación*, 18 de enero de 2005.

[40] MINREL, *Principios y prioridades de la política exterior de Chile 2008*, p. 22; Celso Amorim, *op. cit.,* p. 226.

[41] MINREL, *op. cit.,* p. 22.

A diferencia de Venezuela, desde 1999, los gobiernos brasileños y chilenos participaron en el mantenimiento de la paz de la ONU.[42] Los primeros se comprometieron incluso en una misión de interposición en Timor Oriental (INTERFET) autorizada por el Consejo de Seguridad, que se refirió al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, permitiendo un eventual empleo de la fuerza armada.[43] Este ejemplo recuerda la diversidad de las percepciones que dieron sustento a las tomas de posición de nuestros tres casos, particularmente visible en el momento de la autorización de una intervención en Libia, votada en marzo de 2011 por el Consejo de Seguridad.

Algunas divergencias emergieron claramente entre las diplomacias brasileña, chilena y venezolana a este respecto, revelando diferentes grados de aceptación de la intervención. Si para el gobierno de Sebastián Piñera el seguimiento de los procedimientos multilaterales bastó para legitimar una operación en Libia,[44] sus homólogos brasileños y venezolanos expresaron una mayor reticencia. Dos textos se votaron en el Consejo de Seguridad a propósito de las tensiones internas libias, donde el régimen de Muamar el Gadafi se oponía a manifestaciones populares, en particular desde Benghazi, ciudad histórica de oposición, que reclamaba su salida del poder. La Resolución 1970 expresa la inquietud del Consejo ante esta situación. La

[42] Brasil participaba en misiones en Costa de Marfil, Liberia, Sahara Occidental, Sudán (MINUS), Líbano y Timor Oriental. Entre 2005 y 2009, Brasil habría estado presente en las operaciones en Chad, Etiopía, Eritrea, Nepal, República Centroafricana y República Democrática del Congo. Chile contribuyó en las misiones de vigilancia de la frontera indio-paquistaní, en la tregua en Medio Oriente (ONUVT) y en operaciones en Afganistán, Irak, Timor Oriental y República Democrática del Congo. El gobierno adoptó una ley que enmarca el envío de tropas en operaciones de mantenimiento de la paz. <http://www.un.org/fr/peacekeeping/> (17 de junio de 2011); ABC/IPEA, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Informe, diciembre de 2010, pp. 44-47; "Promulgada Ley sobre Tropas Chilenas en Operaciones de Paz", *Boletín del MINREL*, 7 de noviembre de 2008. <http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/CHILE_MARCO_OPAZ.pdf (17 de junio de 2011).

[43] Leandro Pepe Leone, "As operações de paz da ONU no-pós-guerra-fria –A atuação brasileira no Timor Leste", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, São Paulo, Programa San Tiago Dantas, 2006, p. 62.

[44] "América Latina/Libia: división de opiniones a favor y contra, la acción militar", *Efe*, 20 de marzo de 2011.

segunda, que tiene el número 1973, prevé medidas de intervención. El presidente Hugo Chávez rechazó totalmente la idea y planteó una solución negociada, proponiéndose él mismo como mediador.[45] Brasil, que ocupaba un lugar en el Consejo de Seguridad para el periodo 2009-2011, votó por la Resolución 1970, pero se abstuvo en la siguiente. La representante permanente en el Consejo explicó esta decisión de la siguiente manera: "El texto de la resolución en consideración considera medidas que van más allá de este llamado (de la Liga Árabe para crear una zona de exclusión aérea). No estamos convencidos que el uso de la fuerza tal y como lo dispone el párrafo operatorio 4 (OP4) de la presente resolución lleve a la realización de nuestro objetivo común —el fin inmediato de la violencia y la protección de los civiles—".[46] La oposición venezolana y la abstención brasileña manifestaron un escepticismo acerca de la intervención como método de salida de la crisis. El objeto de su divergencia en relación con esta decisión internacional concernía más al medio para alcanzar su objetivo que éste como tal.[47] Regresaremos a este punto después de analizar cómo la cuestión de la no intervención fue fuente de dilemas para las tres políticas exteriores.

3. El dilema de los derechos humanos

Las diplomacias del Brasil de Lula, de la Venezuela de Hugo Chávez y del Chile de la Concertación y luego de la Coalición por el Cambio,

[45] Varios comunicados fueron publicados entre finales de febrero y finales de marzo, entre ellos "Líder bolivariano llama a constituir comisión de países amigos para ayudar a Libia", *Boletín del* MPPRE, 28 de febrero de 2011; "Presidente Chávez: 'Se impone de nuevo la política guerrerista de EE UU' en caso libio", *Boletín del* MPPRE, 19 de marzo de 2011. Para una perspectiva crítica, véase Elsa Cardozo, "Crisis y cambios en el Norte de África y el Medio Oriente: implicaciones para Venezuela y su política exterior en el contexto latinoamericano", análisis, ILDIS, mayo de 2012.

[46] "Explicação de voto do Brasil na Sessão Especial do Conselho de Segurança sobre a Situação na Libia - Nova York, 26 de fevereiro de 2011", *Boletín del* MRE *núm. 79*, 28 de febrero de 2011; "Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Libia, *Boletín del* MRE *núm. 103*, 17 de marzo de 2011.

[47] Cf. capítulo IV-B, pp. 581 y ss.

se posicionaron en favor de la promoción de los derechos humanos a escala internacional.[48] Denunciaban asimismo cómo los usaban los países desarrollados.[49] Según ellos, más que trabajar en sus difusiones universales, los actores más poderosos instrumentaban los derechos humanos en beneficio de sus intereses en el mundo en desarrollo. Simbolizando el rechazo al acaparamiento de los derechos humanos por las potencias establecidas, Hugo Chávez aceptó recibir premios en Libia y en Siria, países regularmente criticados en el Norte por sus acciones en este ámbito.[50] Los gobiernos de nuestros tres casos criticaron la parcialidad de las posturas de varios países desarrollados. Por ejemplo, las repetidas condenas de las autoridades estadounidenses al régimen iraní en el Consejo de Derechos Humanos contrastaban con su silencio cuando se trataba de sus aliados, como Arabia Saudita. En la tribuna de la ONU, Celso Amorim explicó: "Tenemos un compromiso inquebrantable con la promoción de los derechos humanos. Favorecemos un tratamiento no selectivo, objetivo y multilateral de los derechos humanos. Un tratamiento sin politización ni parcialidad, en el cual todos —ricos o pobres, poderosos o débiles— sean sometidos al mismo examen".[51]

Sin embargo, confrontada con la lógica de la no intervención, la diplomacia de los derechos humanos fue también fuente de tensión para las políticas exteriores aquí analizadas. Ambas nociones pueden

[48] Los gobiernos de Hugo Chávez enfocaron más sus discursos en los derechos económicos y sociales. MPPRE, *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, septiembre de 2007, p. 50; MINREL, *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, febrero de 2010, p. 11; Celso Amorim, "O Brasil e os direitos humanos: em busca de una agenda positiva", *Política Externa*, vol. 18, núm. 2, septiembre-noviembre de 2009.

[49] Para un balance de esta cuestión, véase Juan Pablo Prado Lallande, *El lado oscuro de la cooperación internacional*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia-OEA, 2009.

[50] "Presidente Chávez recibirá Premio Ghadhafi para los derechos humanos", *MINCI. Prensa Presidencial*, 23 de noviembre de 2004; "Pueblos del mundo adelantan proyecto unitario, libertario y socialista para hacer frente al imperio", *MINCI. Prensa Presidencial*, 30 de agosto de 2006.

[51] "Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão da Assemblea Geral das Nações Unidas", *Boletín del MRE núm. 592*, 23 de septiembre de 2010.

entrar en contradicción: en efecto, ¿cómo reaccionar cuando un Estado del Sur es acusado de violar los derechos humanos?

Parece que un juego de suma cero opera entre estos dos ejes, puesto que privilegiar a uno equivale a pisotear al otro. Los gobiernos de Hugo Chávez presentaron la estrategia más coherente: en nombre de la no intervención en los asuntos internos, no manifestaron una posición ante estas cuestiones. Así, una diplomática nos confesó: "Cada país decide su gobierno, si el pueblo no ha podido derrocarlo, Venezuela no puede hacer nada […]. Si unos no se aprecian mutuamente, no los ayudamos, pero nada más".[52] No obstante, la frontera se volvió muy tenue entre la crítica de la aplicación de los derechos humanos y la protección indirecta de los regímenes que se servían de la soberanía como de una escapatoria respecto de sus compromisos internacionales. La Venezuela de Hugo Chávez tendió entonces a sacrificar la promoción de los derechos humanos en beneficio de la no intervención.

Frente a este dilema, los representantes actuales de Brasil y de Chile adoptaron una postura más ambigua y discrecional. En función de los socios denunciaban la violación de los derechos humanos o se parapetaban en el principio de no injerencia. Por ejemplo, ninguno se pronunció públicamente sobre esta cuestión en el caso chino. Michelle Bachelet viajó a este país en 2008, en el momento mismo de la insurrección del Tíbet, pero no mencionó este contexto en sus discursos. El comunicado de prensa conjunto tras la visita presidencial evocó la conformidad de Chile con la política de una sola China, incluyendo a Taiwán y al Tíbet. Las autoridades chinas "apreciaron" esta actitud.[53] Sin embargo, los boletines del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) adoptaron una retórica denunciadora contra otros regímenes del Sur, como Myanmar, país con el cual los contactos bilaterales eran débiles. Así, se puede leer en un comunicado: "El gobierno de Chile manifiesta su más enérgica condena por la represión que está ejerciendo el gobierno de Myanmar para frenar

[52] Entrevista con una diplomática realizada en Caracas el 17 de abril de 2009.

[53] "Bachelet in China amidst criticism of 'neutral' her stance", *The Santiago Times*, 11 de abril de 2008; "Comunicado de prensa conjunto entre la República Popular de China y la República de Chile", *Boletín del* MINREL, 14 de abril de 2008.

las protestas pacíficas de su población, que exige un retorno a la democracia en ese país".[54] El Brasil de Lula padeció contradicciones similares;[55] en 2007, el dirigente no pudo disimular la paradoja de su política cuando pronunció un discurso durante un coloquio intitulado "Democracia y desarrollo en África", organizado en el marco de la celebración de los veinte años de la llegada de Blaise Compaoré a la presidencia mediante un golpe de Estado.[56] Como en Chile, los actores políticos brasileños se mostraron más críticos con regímenes con los que habían establecido menos lazos.[57]

El dilema entre no intervención y promoción de los derechos humanos a escala internacional se acentuó vía el acercamiento de Brasil, Chile y Venezuela con sus socios del Sur. La defensa de estos principios se volvió más difícil a medida que se desarrollaban las relaciones. Desde 1999 Venezuela modificó su estrategia de votos en la ONU a favor de Irán y ya no apoyó los informes que criticaban a China.[58] En Brasil, el símbolo de esta nueva tensión fue el voto de una moción de no acción que desembocó en el retiro de una resolución sobre China en 2004.[59]

A final de cuentas las diplomacias Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela no escaparon a las problemáticas que presentan las de los países

[54] "Chile condena represión en My Anmar (Birmania)", *Boletín del* MINREL, 28 de septiembre de 2007.

[55] Oliver Stuenkel, "IBSA: Rising Democracy Promoters?", *India-Brazil-South Africa Forum* (IBSA), Nueva York, Routledge, 2015, pp. 133-137; Adriana Abdenur y Danilo Marcondes Neto, "Brazil's Development Cooperation with Africa: What Role for Democracy and Human Rights?", *Sur*, vol. 10, núm. 19, diciembre de 2013.

[56] Discurso pronunciado durante el Coloquio "Democracia y Desarrollo en África", Burkina Faso, 15 de octubre de 2007. <http://www.itamaraty.go.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/499960757595-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio> (17 de junio de 2011).

[57] "Repressão a Manifestações em Guiné-Conacri", *Boletín del* MRE *núm. 486*, 29 de septiembre de 2009.

[58] MPPRE, *Libro amarillo 1999*, p. 185; Steve Ellner, "The Chávez Government in the International Arena", en *Rethinking Venezuelan Politics*, Londres, Lynne Rienner, 2008, p. 196.

[59] Danielly Silva Ramos Becard, *O Brasil e a República Popular da China*, Brasilia, FUNAG, 2008, p. 247.

desarrollados. Aunque denunciaron la subjetividad del Norte, las dificultades brasileñas y chilenas para asumir una aceptación total del principio de no injerencia acarrearon posiciones igualmente parciales, ya que se modificaban en función de los países seleccionados.

El principio de la soberanía ilustra cómo las presidencias de Lula, Hugo Chávez y la Concertación, y posteriormente la Coalición por el Cambio, se reapropiaron una norma fundadora de las interacciones entre los Estados, aportándole sus propias interpretaciones. Estos actores no pidieron entonces un cambio de sistema en este ámbito, al contrario, justificaron sus acciones refiriéndose a sus fundamentos. Este ejercicio no estuvo exento de tensiones cuando cohabitaron compromisos contradictorios como los de la promoción de los derechos humanos y de la defensa de la no injerencia; sin embargo, las posiciones que se oponían a la denuncia de las prácticas de ciertos regímenes expresaron igualmente otra aspiración transformadora de parte de nuestros tres países. El Brasil de Lula se abstuvo más frecuentemente durante las votaciones condenatorias en el Consejo de Derechos Humanos, cuando apuntaban, por ejemplo, a Corea del Norte o a Sri Lanka.[60] Los representantes brasileños intentaron mediante estas decisiones promover un método de resolución de los conflictos que privilegiara la persuasión sobre la coerción.

B. Una sugerencia: la resolución de los conflictos mediante la persuasión

Un segundo aporte de las diplomacias Sur-Sur a las relaciones internacionales reside en las visiones que los actores políticos brasileños, chilenos y venezolanos presentaron sobre la solución de los conflictos. Las reticencias expresadas en contra de la intervención deben ser vinculadas con un escepticismo ante la coerción como instrumento eficaz para resolver ciertas tensiones interestatales. A la amenaza del recurso a la fuerza, el "garrote" levantado a veces por los países de-

[60] Camila Lissa Asano, Lucia Nader y Oscar Vilhena Vieira, "O Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU: a necessária superação de ambiguidades", *Política Externa*, vol. 18, núm. 2, septiembre-noviembre de 2009.

sarrollados, los actores aquí estudiados prefirieron la instrumentación de una política de la persuasión mediante la "zanahoria", realizada gracias al diálogo y la integración. El mundo en desarrollo constituyó un terreno privilegiado de aplicación de sus estrategias, lo que no dejó de conllevar riesgos.

1. En contra de la fuerza, a favor de la palabra

Las tres diplomacias confirieron una atención particular a definirse como pacíficas y abiertas al diálogo;[61] así, apoyaron la creación de la Comisión de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en 2005.[62] Los actores de la política exterior brasileña solieron poner de relieve la ejemplaridad de su acción en la promoción de la paz internacional; esta percepción fue corroborada por el medio académico. Es cierto que el Barón de Río Branco logró la negociación pacífica de las fronteras brasileñas, lo que pesa en la historia diplomática del país; no obstante, las fuerzas militares participaron en algunos conflictos, como el de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) y el de la Segunda Guerra Mundial. De la "moderación constructiva" de Gelson Fonseca Jr.[63] a la "equidistancia pragmática" de Gerson Moura,[64] los analistas brasileños caracterizan la conducta de su país por la "no confrontación", una actitud "universalista y tolerante" y el

[61] Esta imagen contrasta con la violencia social interna, al menos en los casos de Brasil y Venezuela. Al contrario, Chile era el país más pacífico de América Latina y, según un estudio del PNUD, el vigésimo Estado de 144 en cuanto a las condiciones de seguridad (Francia era el 30, Estados Unidos el 83 y Brasil el 85). "Chile es reconocido como uno de los países más pacíficos del mundo", *Boletín del* MINREL, 7 de noviembre de 2009.

[62] Gilda Motta Santos Neves, *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – Perspectiva brasileira*, Brasilia, FUNAG, 2010.

[63] Gelson Fonseca Jr. utiliza esta expresión a propósito del siglo XX, para describir la capacidad de "desdramatizar la agenda de política extranjera o de canalizar los conflictos, las crisis y las dificultades en el marco diplomático". Viatcheslav Aviouts-kii, *Géopolitiques continentales*, París, Armand Colin, 2006, p. 251.

[64] Gerson Moura afianza su estudio en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Juliette Dumont, *L'Institut International de Coopération Intellectuelle et le Brésil (1924-1946)*, París, IHEAL, 2008, p. 32.

"culto de la paz".[65] A pesar de una retórica conflictiva, incluso con connotación guerrera, Hugo Chávez se erigió, por su parte, en un defensor de la paz, un agredido y no un agresor que sólo respondió a ataques que venían de otro lado.[66]

Los representantes de Brasil, Chile y Venezuela insistieron particularmente en su preferencia por la resolución de los conflictos vía la negociación. Su postura se inscribió en la lógica de su aversión por las intervenciones armadas, así como de las sanciones,[67] porque las consideran ineficaces. No se trató entonces únicamente de un posicionamiento en torno a la cuestión de la soberanía; según Celso Amorim,

> Brasil busca el diálogo con todas las regiones, las creencias, los colores y los medios. […] La política del aislamiento (voluntario o impuesto), resulta, sin embargo, casi siempre contraproducente. No es útil a los objetivos de paz y estabilidad en el mundo, ya que los gobiernos que se sienten maltratados de tal forma se vuelven incluso más farisaicos y tienden a radicalizar sus posiciones. Muchos, por pretexto o miedo, tienden a tratar a sus opositores internos como instrumentos de las potencias exteriores.[68]

Aunque se mostraron más inclinadas a tolerar intervenciones armadas cuando el marco jurídico internacional era respetado, las autoridades chilenas se inscribieron también en un cierto pacifismo. El Ministerio de Relaciones Exteriores declaró, a propósito de la resolución pacífica de los conflictos: "A través de este principio, reiteramos nuestro apego a la prohibición de la amenaza o del uso de la

[65] Amado Luiz Cervo, *Relações Internacionais da América Latina*, São Paulo, Saraiva, 2007, p. 229, e *Inserção International*, São Paulo, Editora Saraiva, 2007, p. 291.

[66] Si las crisis diplomáticas con la vecina Colombia se multiplicaron, los dos Estados no han recurrido por el momento a alternativas militares (a pesar de un movimiento de tropas venezolanas a la frontera en 2010 y 2015). Sobre la postura de agredido, véase "Presidente Chávez: Política de Venezuela no es de confrontación", MINCI. *Prensa Presidencial*, 8 de noviembre de 2006.

[67] "Discurso do Ministro Celso Amorim na Cúpula de Chefes de Estado et de Governo do Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Boletín del* MRE *núm. 593*, 23 de septiembre de 2010.

[68] Celso Amorim, "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 227.

fuerza en las relaciones internacionales, que sea contrario a los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas. Tenemos la convicción de que el derecho internacional y la diplomacia constituyen los únicos medios legítimos para la solución pacífica de las controversias".[69]

Así como en Brasil, los analistas chilenos confirmaron a menudo los argumentos oficiales, a los que agregaron un factor explicativo. Los países de medios limitados no tienen otra opción que rechazar la fuerza, de la que no disponen suficientemente a escala global para promover sus perspectivas. Con el fin de que sus puntos de vista sean escuchados, un ambiente mundial pacífico les es entonces indispensable.[70]

El uso de la fuerza y las amenazas fueron percibidos como obstáculos más que como soluciones para resolver tensiones interestatales. Al contrario, la invitación de los actores sujetos a las presiones internacionales a la mesa de negociaciones, y en consecuencia la promesa de una mejor integración dentro de la comunidad estatal, fueron preferidas. Inscribiéndose en esta lógica, los representantes brasileños buscaron "estar bien con todo mundo, halagando a la mayoría e incomodando a muy pocos".[71] Celso Amorim se explicó de la siguiente manera, a propósito de un viaje presidencial a Guinea Ecuatorial en 2010: "Un acercamiento con la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), en la que todos los países son democráticos, es lo que va a ayudar a la creación de políticas que apreciaríamos fueran también adoptadas por otros. No es el aislamiento ni la distancia".[72] Esta promoción del diálogo encontró un terreno privilegiado en el mundo en desarrollo.

[69] MINREL, *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, febrero de 2010, p. 17.

[70] Claudio Fuentes, "La apuesta por el 'poder blando': política exterior de la concertación 2000-2006", en Robert L. Funk (coord.), *El gobierno de Ricardo Lagos*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2007, p. 121.

[71] Clóvis Brigagão, "Política externa do governo Lula: continuidade e mudanças", *Política Internacional*, núm. 29, noviembre de 2005, p. 20.

[72] Guinea Ecuatorial propuso su candidatura para integrarse a la CPLP. "Negócios são negócios", *O Globo*, 6 de julio de 2010.

2. El Sur como terreno de experimentación

a) Atención diplomática globalizada

El interés dado a los conflictos mundiales se desprendió igualmente de la reactivación Sur-Sur. En efecto, al conectarse con nuevos socios, los diplomáticos brasileños, chilenos y venezolanos se interesaron por las cuestiones internacionales que no les atañían directamente pero que importaban en las relaciones bilaterales. Durante la Conferencia de Londres sobre Afganistán el 31 de enero de 2006 Celso Amorim declaró: "Mi misma presencia aquí muestra la naturaleza global de los desafíos a los que hacemos frente. Lo que sucede en Afganistán importa a sus vecinos en Asia central, importa a Estados Unidos y a Europa. Pero también importa a América Latina y por supuesto a Brasil".[73] Así, la pacificación de Angola resultó crucial para la continuación de las inversiones brasileñas en ese país; en un registro similar, fue el fin del *apartheid* lo que permitió el despegue de las relaciones latinosudafricanas.

La lectura de los comunicados de los Ministerios de Relaciones Exteriores revela un interés creciente de las diplomacias estudiadas por un número variado de temas, ya sean específicos o referentes a grandes *dossiers*.[74] Catástrofes naturales, violencias sociopolíticas, conflictos persistentes en África, en Asia y en el Medio Oriente fueron regularmente objeto de boletines en los sitios de estos ministerios, en función de las prioridades de cada uno. La Venezuela de Hugo Chávez se expresó en particular sobre África (Zimbabue, Níger), la Concertación y la Coalición por el Cambio siguieron de cerca las evoluciones asiáticas (tensiones intercoreanas, Myanmar), mientras que las publicaciones brasileñas de 2003 a 2010 fueron más sistemáticas y globales. Brasil sirvió también de mediador luego del golpe de Estado de 2003 en Santo Tomé y Príncipe para reestablecer

[73] Discurso "Perspectivas políticas: o pacto global", pronunciado durante la Conferencia sobre Afganistán, Londres, 31 de enero de 2006. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes> (17 de junio de 2011).

[74] Para ilustraciones desde 2008, cf. anexo 33, cuadro 67, pp. 426-434.

el gobierno legítimo y coordinar los asuntos sobre Guinea Bissau en la Comisión para la Consolidación de la Paz.[75] En todos los casos, por medio del internet las tres diplomacias se esforzaron por difundir su seguimiento de los asuntos globales. Existieron sin embargo, terrenos que atraen más su atención que otros, específicamente en el Medio Oriente.[76]

b) Interés acentuado, pero heterogéneo, por el conflicto árabe-israelí

Las posiciones sudamericanas sobre el conflicto árabe-israelí no son recientes. Se han inscrito tradicionalmente en el contexto de debates multilaterales. Entre las acciones de la región destacan los votos a favor de la creación de Israel en 1947 y una de las primeras proposiciones de resolución para poner fin a la Guerra de los Seis Días veinte años más tarde.[77]

En cambio, los lazos bilaterales tejidos entre Brasil, Chile y Venezuela y las partes en conflicto presentaron una nueva intensidad. Además de los numerosos comunicados que atestiguan una mirada continua sobre los acontecimientos, los tres países establecieron programas de apoyo para los Territorios Palestinos. Hugo Chávez otorgó asistencia humanitaria, los representantes chilenos siguieron el envío de médicos por parte de organizaciones no gubernamentales, y el Brasil de Lula desarrolló varios proyectos en el marco de IBAS. Asimismo, refugiados palestinos fueron acogidos en Brasil y Chile.[78] Además, el presidente Lula (y un año después su homólogo chileno Sebastián Piñera) realizó un viaje inédito a Israel y a los Territorios

[75] Estas dos acciones se desarrollaron en el marco de la CPLP. Celso Amorim, "Sem medo de decidir", en Kjeld Jakobsen (coord.), *A nova política externa*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 103. Sobre el caso de Guinea Bissau, véase Marina Moreira Costa y Melina Espeschit Maia, "O Brasil e os esforços pela sustentabilidade da paz em Guiné-Bissau", *JUCA*, núm. 3, 2009; Adriana Abdenur y Danilo Marcondes Neto, "South-South Cooperation and Democracy in Africa: Brazil's Role in Guinea-Bissau", *Africa Review*, vol. 5, núm. 2, 2013.

[76] Cf. anexo 33, pp. 426-434.

[77] Cf. capítulo I-A-3, pp. 73 y ss. Los conflictos de Medio Oriente son múltiples, pero nos concentramos aquí en las relaciones entre Israel y Palestina, lo cual no significa que los tres países estudiados no se interesaron por las demás tensiones.

[78] Cf. capítulo II-C-3-c, p. 277.

Palestinos.[79] Señalamos además que Celso Amorim viajó a la región en 2005, 2008, 2009 y 2010 y que en 2004 la diplomacia brasileña asignó a un embajador extraordinario para Medio Oriente, Affonso Celso de Ouro-Preto.[80]

Por último, los tres países organizaron o se unieron a eventos que trataban el conflicto árabe-israelí: Brasil participó en las Conferencias de París y Anápolis en 2007; posteriormente, en Egipto en 2009; y Chile estuvo presente en la de París.[81] A escala de cada política exterior, Brasil recibió el XVII Seminario Internacional de Medios de Comunicación sobre la Paz en Medio Oriente, en julio de 2009, y organizó una reunión entre el representante de la Autoridad Palestina para la política exterior y el Foro de Diálogo IBAS en abril de 2010.[82] Los gobiernos venezolanos también estuvieron muy activos respecto a esta cuestión, en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Además, los dirigentes palestinos fueron invitados a una cumbre del ALBA.[83]

[79] "Visita do Presidente Luis Inácio Lula da Silva a Israel, Territorios Palestinos ocupados e Jordânia - 15 a 18 de março de 2010", *Boletín del MRE núm. 110*, 12 de marzo de 2010; "Presidente Piñera se reunió con Mahmud Abbas", *Boletín de la presidencia chilena*, 5 de marzo de 2011; "Presidente Piñera se reúne con su homólogo israelí Shimon Peres", *Boletín del MINREL*, 6 de marzo de 2011.

[80] Esta iniciativa se debió al presidente Lula durante su viaje a los países árabes en diciembre de 2003 con el objetivo de involucrar más activamente a Brasil en el proceso de paz árabe-israelí. Una ilustración de la importancia de este *dossier* fue que se trató de una de las únicas entrevistas que no nos fueron concedidas durante nuestra investigación de campo efectuada en Brasilia en mayo de 2009. "Embaixador Extraordinario do Brasil para o Medio Oriente", *Boletín del MRE núm. 160*, 16 de abril de 2004.

[81] "Chile participó en conferencia de donantes de Palestina", *Boletín del MINREL*, 18 de diciembre de 2007.

[82] "XVII Seminário Internacional de Mídia sobre Paz no Oriente Médio - Río de Janeiro, 27 e 28 de julho de 2009", *Boletín del MRE núm. 332*, 21 de julio de 2009; "Reunião de Ministros do IBAS com o Chanceler da Autoridade Nacional Palestina - Brasilia, 15 de abril de 2010", *Boletín del MRE núm. 197*, 14 de abril de 2010.

[83] "Venezuela invita a Palestina a próxima Cumbre del ALBA", *MINCI. Prensa Presidencial*, 27 de noviembre de 2009; "Venezuela reiteró respaldo a causa palestina ante Consejo de Derechos Humanos de la ONU", *Boletín del MPPRE*, 22 de marzo de 2010; "Venezuela apoyará investigación del CDH de la ONU en torno a ataque israelí a Flotilla de la Libertad", *Boletín del MPPRE*, 2 de junio de 2010; "ONU debe buscar nuevos mecanismos para que Israel responda a desacatos sobre Palestina", *Boletín del MPPRE*,

Por lo tanto, cada jefe de Estado se expresó en torno a la resolución del conflicto árabe-israelí. Con el reconocimiento de Palestina como Estado, precedido por el voto favorable al Informe Goldstone y sus fuertes críticas al ataque a la Flotilla de la Libertad en 2010, las diplomacias de Brasil, Chile y Venezuela se posicionaron más a favor del campo palestino.[84] Sus decisiones revelaron diferencias con la visión israelí.[85]

No obstante, la aparente similitud entre las posturas de nuestros tres casos de estudio oculta estrategias y movilizaciones muy diversas. Esta heterogeneidad se manifestó en torno a dos puntos principales; primero, Chile reconoció a Palestina, pero se comprometió prudentemente sobre la cuestión de la definición de las líneas territoriales; mientras que el Brasil de Lula y la Venezuela de Hugo Chávez explicitaron su apoyo al establecimiento de las fronteras tal y como existían en 1967. El gobierno de Sebastián Piñera rechazó incluir esta precisión y se concretó a la siguiente declaración:

> 1. El Estado de Chile ha apoyado en forma permanente y consistente el derecho del pueblo palestino a constituirse como un Estado independiente, coexistiendo en paz con el Estado de Israel. Asimismo, ha respaldado plenamente el derecho del Estado de Israel a existir dentro de fronteras seguras e internacionalmente reconocidas.
> 2. Para el logro de estos objetivos, el Gobierno de Chile apoya resueltamente y considera indispensable reimpulsar el proceso de negociaciones

28 de septiembre de 2010; "Gobierno Bolivariano garantiza su apoyo a la causa Palestina", *Boletín del* MPPRE, 9 de marzo de 2011.

[84] Cf. conclusión del capítulo III, pp. 409-411; "Venezuela y Palestina establecen relaciones diplomáticas", *Boletín del* MPPRE, 27 de abril de 2009; "Reconhecimento do Estado Palestino nas Fronteiras de 1967", *Boletín del* MRE *núm. 707*, 3 de diciembre de 2010; "Declaración del Gobierno de Chile sobre el reconocimiento del Estado de Palestina", *Boletín del* MINREL, 7 de enero de 2011; "Ataque israelense a 'Flotilha da Libertade'", *Boletín del* MRE *núm. 349*, 31 de mayo de 2010; "Chile deplora ataque a embarcaciones civiles que se dirigían a las costas de la Franja de Gaza", *Boletín del* MINREL, 31 de mayo de 2010; "Gobierno y pueblo venezolano repudian masacre perpetrada por Israel contra flotilla humanitaria", *Boletín del* MPPRE, 31 de mayo de 2010.

[85] "Après le Brésil, l'Argentine reconnaît la Palestine", *Le Monde*, 6 de diciembre de 2010; "Conselho da ONU endossa texto sobre Gaza", *Folha de São Paulo*, 17 de octubre de 2009.

> entre ambas partes, con el apoyo de la Comunidad Internacional, con miras a alcanzar un acuerdo de paz pleno, definitivo y satisfactorio, conforme con las Resoluciones adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas.
> 3. En este contexto, el Gobierno de Chile ha decidido hoy otorgar su reconocimiento a la existencia del Estado de Palestina, como un Estado libre, independiente y soberano.[86]

Al citar las decisiones de la ONU que siguen recordando la Resolución 242 de 1967, la Declaración chilena se refiere implícitamente a esta cuestión. Deja, sin embargo, un mayor margen de maniobra a los actores, ya que todo nuevo voto puede actualizar los objetivos de 1967.

En segundo lugar, ninguno de los tres casos abordó las relaciones con Israel de manera similar. Las diplomacias chilena y brasileña conservaron un buen entendimiento bilateral y afirmaron el derecho a la existencia del Estado hebreo: Luiz Inácio Lula da Silva y Sebastián Piñera viajaron tanto a Israel como a los Territorios Palestinos; la visita del presidente chileno fue la ocasión para profundizar proyectos de cooperación, mientras que Brasil, en el marco del Mercosur, firmó un acuerdo de liberalización de los intercambios comerciales con Israel en 2007.[87] Por el contrario, los vínculos entre Venezuela e Israel se deterioraron fuertemente desde 2006; aquel año, Hugo Chávez criticó la reacción belicosa israelí tras el recrudecimiento de las tensiones con Líbano.[88] En el momento de la operación Plomo Fundido, conducida por Tsahal en la Franja de Gaza entre finales de 2008 y principios de 2009, el dirigente venezolano decidió romper relaciones diplomáticas con Israel, como signo de

[86] "Declaración del Gobierno de Chile sobre el reconocimiento del Estado de Palestina", *Boletín del* MINREL, 7 de enero de 2011.

[87] <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/oriente-medio/israel/pdf>; <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/oriente-medio/palestina/pdf> (1 de diciembre de 2010). MINREL, *Memorias anuales 2005*; "Larrain defiende ingreso de Israel a la OCDE y minimiza impacto de la crisis", *El Mercurio*, 31 de mayo de 2010; "Becas Galilee College –Departamento hispano", *Boletín de la AGCI*, 29 de marzo de 2010.

[88] El presidente retiró a su encargado de comercio en Israel tras tensiones con Líbano. "Presidente Chávez ordenó retiro del encargado de Negocios de Venezuela en Israel", MINCI. *Prensa Presidencial*, 3 de agosto de 2006.

protesta,[89] y reconoció a Palestina como Estado algunos meses más tarde. Este gesto no expresó un cuestionamiento de la existencia del Estado de Israel sino una oposición a las decisiones tomadas por los representantes políticos de este país.[90] En este sentido, el compromiso del líder venezolano fue más fuerte que el de sus homólogos brasileño y chilenos.

c) Posturas interesadas

La diversidad de las reacciones entre los gobiernos estudiados a propósito del conflicto árabe-israelí recuerda que la atención dada por ellos a este asunto no fue desinteresada y que remitió a las reivindicaciones, incluso a las ambiciones internacionales de cada uno de ellos.[91]

Las posturas pro-palestinas de Venezuela deben ser consideradas dentro de la visión bolivariana del sistema mundial, que se pretendía solidario y anti-hegemónico. Según esta visión, la política de Israel estaba, en efecto, asociada a la de Estados Unidos, en razón de su alianza bilateral. Hugo Chávez mencionó explícitamente este punto: "No podemos decir que es culpa del pueblo de Israel, no podemos decir que es el pueblo palestino. ¡No! La culpa fundamental recae sobre el imperio norteamericano, que es el imperio que ha armado y apoyado los atropellos de la élite de Israel".[92] En

[89] Venezuela no fue el único país que adoptó esta decisión, lo acompañó Bolivia, Catar y Mauritania. "Venezuela rompe relaciones diplomáticas con Israel por su repugnante ensañamiento en Gaza", *Boletín de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Francia*, 14 de enero de 2009; "Qatar y Mauritania anuncian ruptura com governo israelense", *Folha de São Paulo*, 17 de enero de 2009.

[90] Así como la primera potencia mundial, el presidente Hugo Chávez se empeñó en diferenciar su crítica de las políticas del Estado hebreo, de su respeto por el pueblo judío. Un incidente contra la sinagoga de Caracas provocó numerosas preguntas sobre los lazos de sus gobiernos con el antisemitismo, que éstos rechazaron, mediante declaraciones públicas y difundiendo los encuentros con la comunidad judía. "Detenidas 11 personas relacionadas con ataque a la sinagoga", *MINCI. Prensa Presidencial*, 8 de febrero de 2009; "Presidente Chávez niega que sea antisemita y llama a respetar a la comunidad judía venezolana", *Boletín del MPPRE*, 17 de septiembre de 2010.

[91] Cf. capítulo III-A-2, pp. 333 y ss.

[92] "Presidente Chávez condenó agresiones de Israel contra el Líbano", *MINCI. Prensa Presidencial*, 15 de julio de 2009.

cuanto a los diferentes gobiernos chilenos, aprovecharon sus declaraciones para recordar su apego al derecho internacional y a la resolución pacífica de los conflictos; de esta manera, mantuvieron su imagen de "buen ciudadano" del mundo. Durante su viaje a la región, Sebastián Piñera defendió una salida negociada del conflicto árabe-israelí y asoció su reconocimiento de Palestina a un gesto a favor de las negociaciones. Recomendó el diálogo directo entre las partes en conflicto como el mejor medio para alcanzar una paz duradera.[93] El interés particular por esta cuestión reveló además la influencia de la importante comunidad de descendientes palestinos que vive en Chile.[94]

Por su lado, el Brasil de Lula buscó promover una visión de la resolución de los conflictos que permitiera al mismo tiempo a su país adquirir un estatuto de actor global. Las potencias medias, a las que estuvo tradicionalmente asociado, eran a menudo consideradas como posibles fuerzas mediadoras.[95] Alan H. Henrikson define tres funciones características de estos Estados: conciliar, interconectar e integrar.[96] Brasil gozaba efectivamente de una situación original en las relaciones internacionales; no enfrentaba —hasta la Declaración de Teherán al menos[97]— ninguna tensión con los países de la región del Medio Oriente. Así, en noviembre de 2009 acudieron sucesivamente a Brasilia los presidentes de Israel, de la Autoridad Palestina y de Irán. Las autoridades brasileñas aprovecharon esta situación para ofrecer su mediación y, al mismo tiempo, para proyectarse a la escena mundial.

Los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva propusieron un método que calificamos como "diálogo inclusivo" para impulsar la cues-

[93] "Presidente Piñera in The Middle East: 'Chile's Desire is to Contribute Towards Israel and Palestine Reaching an Agreement'", *Boletín de la presidencia chilena*, 4 de marzo de 2011; "Chile: Piñera hace un llamamiento en Israel a favor de la paz", *Efe*, 6 de marzo de 2011.

[94] Cf. capítulo VI-A-3, pp. 574-579.

[95] Bertrand Badie, *Le diplomate et l'intrus*, París, Fayard, 2008, p. 221.

[96] Alan H. Henrikson, "Middle Powers as Managers: International Mediation Within, Across, and Outside Institutions", en Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, p. 55.

[97] Cf. conclusión del capítulo IV, pp. 465 y ss.

tión árabe-israelí. Prefirieron aparecer como promotores del consenso más que como impositores de la paz. Una declaración de IBAS afirmó: "Los conflictos en Medio Oriente siguen siendo de naturaleza política y no pueden ser resueltos mediante la fuerza".[98] Desde su perspectiva, para que el diálogo se volviera posible los puntos de discordia tenían que ser negociables. Los diplomáticos brasileños se posicionaron sobre los desafíos de este conflicto en tal sentido: rechazaron circunscribirlo a una querella religiosa o de civilización, y propusieron en cambio un enfoque que se concentre en el nacionalismo y los factores económicos.[99]

Precisaron, por otra parte, que las discusiones debían ser incluyentes. El presidente Lula defendió una visión amplia de la mesa de negociaciones; abogó por la participación de todos los actores locales, estuvieran o no integrados a la comunidad internacional, lo que equivalía a establecer contacto con organizaciones como Hamas y Hezbolá.[100] Así, en 2010 Celso Amorim fue enviado a Siria tras el viaje presidencial a Israel, Jordania y los Territorios Palestinos; anteriormente había visitado Egipto, cuando se dio el recrudecimiento de las tensiones entre Israel y la Franja de Gaza.[101] El dirigente brasileño explicó: "Debemos acercarnos a los interlocutores que pueden encontrar una solución juntos pero no lo hacen porque están distantes unos de otros" y su ministro precisó que "la negociación debe incluir a todos los actores, de los más radicales a los menos, es decir, que se debe reunir a todos con el objetivo de establecer una regla, puesto que esto supone compromisos que todos deben aceptar".[102] Concretamente, la diplomacia brasileña empleó sus buenas relaciones con todos los Estados de la región para sugerir la in-

[98] "Comunicado Conjunto dos Ministros do IBAS sobre a Situação no Oriente Médio", *Boletín del* MRE *núm. 203*, 15 de abril de 2010, párrafo 6.

[99] Entrevista con un diplomático brasileño realizada en Brasilia el 21 de mayo de 2009.

[100] "Brasil foi convidado a discutir a paz no Oriente Médio, diz Lula", *Folha Online*, 22 de marzo de 2010.

[101] "Lula envía Amorim à Siria para discutir paz", *ANBA*, 18 de marzo de 2010; "Visita do Ministro Celso Amorim ao Egito - Cairo, no dia 27 de dezembro de 2009", *Boletín del* MRE *núm. 672*, 24 de diciembre de 2009.

[102] "Lula envia Amorim à Siria para discutir paz", *ANBA*, 18 de marzo de 2010.

clusión en las negociaciones de las organizaciones menospreciadas tanto por Estados Unidos como por el Cuarteto para la Paz.[103] En esta perspectiva, el líder brasileño propuso organizar una reunión acerca de la situación en la Franja de Gaza con todas las partes en conflicto, a las que se unirían terceros países. La propuesta se basó en el modelo de la Conferencia de Anápolis de 2007.[104]

Los representantes brasileños se esforzaron, por consiguiente, en mantener relaciones fluidas con todos sus socios, a fin de preservar su ventaja. Teniendo esto en mente, apelaron a la noción de "equidistancia" para describir su estrategia.[105] Por ejemplo, Celso Amorim fue enviado a Tel Aviv justo después de la Primera Cumbre ASPA, que había suscitado observaciones negativas de parte del gobierno israelí a propósito de la Declaración Final, que le parecía demasiado desfavorable.[106]

La diplomacia del presidente Lula también promovió la lógica del "diálogo inclusivo", porque favoreció a Brasil en su proyección global. Preconizando la ampliación del número de interlocutores en la mesa de negociaciones, los representantes brasileños justificaron paralelamente su inclusión y una mejor participación de su país en los asuntos mundiales. Durante sus intervenciones ante jóvenes diplomáticos, Celso Amorim explicó que "vía este tipo de acción, la posición —el estatuto— del mediador se mejora, el país gana prestigio, lo que lo vuelve más legítimo para participar en otras negociaciones

[103] El Cuarteto es un grupo constituido por Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea y la ONU. Creado en 2002, sirve como mediador en el proceso de paz israelí-palestino.

[104] "Palestino quer que Brasil medeie proceso de paz", *Folha de São Paulo*, 1 de abril de 2009.

[105] Norma Breda dos Santos, "As posiciões brasileira nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): eqüidistância, pragmatismo e realismo", *Cena Internacional*, vol. 5, núm. 2, 2003, pp. 7-11; Baeza, Cecilia, "Can Brazil Mediate the Israeli-Palestinian Conflict? Assessing its Strategy and Capabilities (2003-2010)", en Élodie Brun y Roberto Khatlab (eds.), *Latin America and the Middle East. Crossed Perspectives*, Beirut, Ed. USEK, 2015, pp. 139-160.

[106] "Amorim vai a Israel para desfazer mal-entendidos sobre a cúpula América do Sul-Países Árabes", *O Globo*, 29 de mayo de 2005; "Sharon mostra descontentamento com Brasil", *O Globo*, 31 de mayo de 2005.

en las que su interés directo puede estar en juego".[107] Es en esta perspectiva que pueden entenderse las tentativas de integración de los miembros del IBAS a las negociaciones,[108] y el hincapié en la participación en la Conferencia de Anápolis. Para el ministro, la invitación a este encuentro significó un reconocimiento.[109] Los dirigentes justificaron su proyecto subrayando que fueron solicitados por las partes ligadas al conflicto; de hecho, las más altas autoridades sirias, palestinas e israelíes se mostraron interesadas en la mediación brasileña.[110] No obstante, al contrario de lo que sucedió en el *dossier* iraní, la diplomacia brasileña se limitó en este tema a ofrecer sus buenos oficios, sin pasar a una acción de mediación concreta.

Las motivaciones de las posiciones de Brasil, Chile y Venezuela a propósito del conflicto árabe-israelí durante estos años fueron por lo tanto múltiples, aunque generaron decisiones similares. El principal aporte de estas diplomacias no residió en la propuesta de nuevas soluciones de salida de la crisis sino en el método que promovieron. Así, los gobiernos de Lula aprobaron en general que el diálogo fuese retomado entre Israel y la Autoridad Palestina, aun cuando no fueran invitados.[111] La Coalición por el Cambio chilena

[107] El ministro agregó, a propósito de las negociaciones en el ámbito comercial: "Creo que esta capacidad de coordinación es *soft power*". Celso Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011, pp. 352 y 494. Véase también Sean W. Burges, "Brazil as a Bridge Between Old and New Powers?", *International Affairs*, vol. 89, núm. 3, 2013.

[108] Una reunión sobre este tema se organizó en Brasilia en abril de 2010. "Conferência de Annapolis –27 de novembro de 2007– Discurso do Ministro Celso Amorim", *Boletín del* MRE *núm. 568*, 27 de noviembre de 2007; "Exerção", *Folha de São Paulo*, 25 de noviembre de 2007.

[109] Celso Amorim, *op. cit.,* pp. 145-146.

[110] "Brasil foi convidado a discutir a paz no Oriente Médio, diz Lula", *Folha Online*, 22 de marzo de 2010; "Brasil: Simon Peres invita a Lula sumarse a proceso de paz en Oriente Medio", *Infolatam*, 11 de noviembre de 2009; "Palestinos querem Brasil no proceso de paz", *ANBA*, 6 de enero de 2010; "El presidente sirio subraya el potencial de la UE y Latinoamérica para mediar en Oriente Medio", *Infolatam*, 5 de julio de 2010.

[111] "Processo de paz no Oriente Médio", *Boletín del* MRE *núm. 288*, 9 de mayo de 2010; "Retomada do diálogo direto entre israelenses e palestinos", *Boletín del* MRE *núm. 548*, 25 de agosto de 2010.

hizo lo mismo.[112] Este apoyo no impidió la crítica a las prácticas del Cuarteto.

En conjunto, la ausencia de relaciones bilaterales históricas densas se transformó en una ventaja para las diplomacias sudamericanas. Sin embargo, el acercamiento de la última década relativizó esta situación y creó nuevas tensiones.

3. Posturas potencialmente costosas

Interesarse por las principales tensiones mundiales, en nombre de la defensa de ciertas aspiraciones, implicó que los actores en cuestión tomaron decisiones selectivas. La postura equidistante entre Israel y Palestina anunciada por el Brasil de Lula resultó difícil de mantener a la luz de las exigencias de cada una de las partes. El ministro israelí de Asuntos Extranjeros, Avigdor Liberman, boicoteó la visita del presidente brasileño tras el rechazo de éste a depositar una flor en la tumba de Theodor Herzl, el fundador del sionismo, mientras que se inclinó delante de las de Yitzhak Rabin y Yasser Arafat. Por su parte, los dirigentes de la Autoridad Palestina hubieran pedido a Brasil no llamar a Hamas y convencer a Irán que detuviera su apoyo a este movimiento.[113]

Voltear hacia los países en desarrollo no significó tampoco que su apoyo fuese automático.[114] Las candidaturas brasileñas a puestos internacionales sufrieron algunos reveses, por ejemplo en la Organiza-

[112] "Chile comunica su posición frente a iniciativa estadounidense de reanudar negociaciones entre israelíes y palestinos", *Boletín del* MINREL, 15 de marzo de 2010; "Reinicio de conversaciones directas de paz entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina", *Boletín del* MINREL, 2 de septiembre de 2010.

[113] Guilherme Casarões, "So Far But Yet so Close: Brazil and the Middle East", en Élodie Brun y Roberto Khatlab (eds.), *Latin America and the Middle East. Crossed Perspectives*, Beirut, Ed. USEK, 2015, pp. 112-114; "Incidente diplomático na chegada", *O Globo*, 15 de marzo de 2010; "Canciller de Israel decide 'boicotear' visita de Lula", *Infolatam*, 15 de marzo de 2010; "Abbas quer que Lula dê recado a Teerã", *Folha de São Paulo*, 20 de noviembre de 2009; "Análise: Ambição mediadora de Lula depara-se com complexidade do Oriente Médio", *Folha Online*, 19 de marzo de 2010.

[114] Esta estrategia permitió de cualquier manera obtener adhesiones importantes, cf. capítulo III-A-1-b, pp. 322-325.

ción Internacional del Trabajo (OIT) en 2003, en el BID y en la OMC en 2005, y posteriormente en la UIT en 2006.[115] Asimismo, las posturas radicales de Hugo Chávez le costaron algunas contrariedades. Durante su viaje a China en 2008, las autoridades de Beijing precisaron que los contactos con Venezuela no estaban basados en la ideología ni dirigidos contra alguna tercera parte. Esta declaración contradecía las palabras que el líder venezolano acababa de pronunciar y que criticaban a Estados Unidos.[116]

Algunos comentarios a favor de un socio del Sur pudieron dañar las relaciones con otro dado que numerosos conflictos oponían entre sí a países en desarrollo. De ese modo, Marruecos ha experimentado los límites potenciales del acercamiento Sur-Sur; la evolución del compromiso de Rabat con América del Sur traduce cierta decepción. Los dirigentes marroquíes se mostraron receptivos, en un primer momento, a las manos tendidas de los sudamericanos: el Rey Mohamed VI viajó a la región en noviembre de 2004; Marrakech acogió una importante reunión preparatoria de la Primera Cumbre ASPA en marzo de 2005, y este país propuso su candidatura para el segundo encuentro de los Jefes de Estado y de Gobierno que debía llevarse a cabo tres años más tarde. No obstante, las relaciones se enfriaron después debido a un retiro marroquí: una visita de Lula prevista para 2007 fue pospuesta y finalmente no llegó a realizarse; la embajada marroquí con sede en Caracas fue desplazada a la República Dominicana en 2009, y Marruecos se desistió de la organización de

[115] Lidia Domingues Peixoto Prado, "A política externa do primero governo Lula (2003-2006*)"*, tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Campinas, Programa San Tiago Dantas, 2007, pp. 76-77; Paulo G. Fagundes Visentini y André Luiz Reis da Silva, "Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: The Lula Years (2003-2010)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, pp. 57-58.

[116] "Pekín es chévere", *El Nacional*, 26 de septiembre de 2008; Gonzalo Sebastián Paz, "China and Venezuela: Oil, Technology, and Socialism", en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez (eds.), *China Engages Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 2011, p. 222; Hongbo Sun,"The Sino-Venezuelan Oil Cooperation Model: Actors and Relationships", en Enrique Dussel Peters y Ariel C. Armony (coords.), *Beyond Raw Materials*, Buenos Aires, FES, REDALC, University of Pittsburgh, Foro Nueva Sociedad, 2015, pp. 167-182.

ASPA II.[117] Aunque nunca se dieron explicaciones oficiales, este repliegue pudo estar ligado con dos decepciones marroquíes frente a ciertas posturas de los socios sudamericanos. En primer lugar, cuando este país era candidato para recibir la Exposición Internacional en Tánger en 2012, sus representantes solicitaron el apoyo de varios países de la región, incluido Brasil, que prefirió la ciudad sudcoreana de Yeosu.[118] En segundo lugar, Marruecos no logró obtener el apoyo sudamericano en su ambición por controlar el Sahara occidental. Históricamente, los gobiernos de esta región se han inclinado más hacia el lado saharaui.[119] Recientemente, una vez más, las posiciones oscilaron entre el no compromiso y el apoyo al proyecto del Frente Polisario.[120] Hugo Chávez se declaró públicamente, y en varias ocasiones, del lado de los saharauis;[121] Venezuela reconoce a la República Saharaui desde 1983, de ahí la existencia de un 54 Estado africano para la diplomacia bolivariana, mientras que las organizaciones internacionales sólo contaban 53;[122] su presidente, Mohamed Abdelaziz, viajó incluso a Caracas en 2004.[123] Así, Marruecos estuvo subrepresentado en la Segunda Cumbre ASA de la Isla de Margarita, a la cual estaba in-

[117] El viaje estaba previsto del 5 al 7 de junio. "Viagem do Lula ao Marrocos é adiada", *ANBA*, 30 de mayo de 2007; "Cúpula de sul-americanos e árabes muda", *Folha de São Paulo*, 6 de enero de 2008; "Maroc-Algérie: encore le Polisario", *Jeune Afrique*, 21 de septiembre de 2010.

[118] "Marrocos e Brasil: agenda intensa nos próximos meses", *ANBA*, 30 de abril de 2007; Juan José Vagni, "Marruecos y su proyección hacia América Latina a partir de Mohamed VI", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Huelva, Universidad Internacional de Andalucía, 2009, p. 136.

[119] Cf. capítulo I-A-2, p. 89.

[120] Juan José Vagni observa una reducción de los apoyos latinoamericanos en los años noventa, seguida de un nuevo cambio en particular con la llegada de gobiernos de izquierda al poder (Ecuador, Uruguay). Juan José Vagni, *op. cit.,* p. 105.

[121] "Venezuela y Cuba reiteran apoyo inquebrantable a lucha del pueblo saharaui", *Boletín del MPPRE*, 11 de noviembre de 2010.

[122] Excepto la Unión Africana. Sudán del Sur no está incluido porque se encontraba aún en fase de constitución.

[123] "Venezuela apoyará autodeterminación del pueblo saharaui", *MINCI. Prensa Presidencial*, 2 de septiembre de 2004; "Viceministro Bolívar: Venezuela aboga por solución pacífica del conflicto entre Saharaui y Marruecos", *Boletín del MPPRE*, 12 de agosto de 2005.

vitado el Frente Polisario.[124] Por último, el país magrebí anunció el cierre de su embajada en 2009, y publicó un boletín en el que justificó su decisión mencionando un sentimiento de "creciente hostilidad" de Venezuela en contra de su integridad territorial, en referencia al conflicto del Sahara occidental.[125] Las autoridades brasileñas fueron mucho más discretas acerca de esta cuestión y no reconocieron oficialmente a la República Saharaui; sin embargo, aportaron contribuciones a refugiados y no apoyaron abiertamente a Marruecos.[126] Este último simbolizó entonces las tensiones potenciales vinculadas con la profundización de los lazos de nuestros casos de estudio con los países en desarrollo. El compromiso en ciertos asuntos mundiales modificó e hicieron más complejas, incluso más difíciles, las relaciones Sur-Sur.

Estos ejemplos permiten observar la progresión del interés de los gobiernos sudamericanos hacia los principales desafíos internacionales y su voluntad de dar a conocer sus percepciones. El apego a la soberanía, tanto así como la promoción de la conciliación en la resolución de los conflictos, revela el reformismo de las diplomacias brasileñas, chilenas y venezolanas. Éstas no pretendieron salir del marco establecido sino más bien remodelarlo. En este sentido, sus reivindicaciones también conllevaron aspiraciones renovadas, como en el caso del desarrollo.

C. Una innovación: la elección del desarrollo mediante la integración

Las cuestiones económicas provocaron la inflexión de América Latina hacia el Tercer Mundo. A pesar de la Guerra Fría, que tendió a

[124] Marruecos envió sólo a un vicecanciller. "Chávez contraria Marrocos e esvazia cúpula na Venezuela", *Folha de São Paulo*, 26 de septiembre de 2009.

[125] El gobierno venezolano rechazó el empleo del término "hostilidad" para describir su posición respecto de Marruecos, recordó su respeto a las resoluciones de la ONU y admitió haber otorgado ayuda humanitaria a los refugiados. "Reinaldo Bolívar: Acusaciones del gobierno de Marruecos contra Venezuela son falsas y tendenciosas", *MINCI. Prensa Presidencial*, 19 de marzo de 2009.

[126] Esta contribución era canalizada vía el Programa Alimentario Mundial (PAM). "Assistencia humanitária aos refugiados dos campos de Tindouf", *Boletín del MRE núm. 470*, 26 de julio de 2010.

dividir al planeta en zonas de influencia, numerosos Estados del Sur coincidieron en torno a la temática del desarrollo,[127] que pretendían propulsar a la escena mundial vía la UNCTAD.[128]

La contradicción de la situación económica reciente de los tres casos residió en el hecho de que el periodo de crecimiento excepcional que experimentaron durante la primera década del siglo XXI no borró los desafíos del desarrollo.[129] Éste siguió siendo un tema central para estos actores. ¿Qué interpretaciones defendieron en un mundo asimétrico en el que se solía aportar respuestas en su lugar? Las visiones de los representantes de nuestros ejemplos se adaptaron al contexto neoliberal internacional. Las relaciones Sur-Sur procuraron entonces integrarse a la economía globalizada, y no esbozar una alternativa.

1. El desarrollo, siempre en el horizonte

Durante la última década los dirigentes de Brasil, Chile y Venezuela subrayaron el importante lugar que tenía el desarrollo en su política exterior. Cuando fue investido como presidente, Lula afirmó: "Durante mi gobierno, la acción diplomática de Brasil estará orientada por una perspectiva humanista y será, ante todo, un instrumento del desarrollo nacional".[130] Hugo Chávez precisó también, durante una entrevista en 2004: "La lucha contra la pobreza es la esencia de nuestra revolución".[131]

[127] Cf. capítulo I-A-1-b, pp. 82-89.

[128] Mélanie Albaret, "Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945", tesis de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2010, pp. 27, 114, 210-236, 241-242, 270-274, 316 y 348; Carlos Lopes, "Uma nova configuração ao Sul", en João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *O desafio da China e da Índia*, Río de Janeiro, José Olympio, 2005, p. 51.

[129] Según Paul Krugman, Premio Nobel de Economía en 2008, y Maurice Obstfeld, "explicar por qué ciertos [países] permanecen dramáticamente pobres e identificar cuáles son las políticas susceptibles de promover el crecimiento siguen siendo uno de los desafíos mayores planteados por la ciencia económica", en *Économie internationale*, París, Pearson Education, 2009, 8a. ed., p. 699.

[130] Discurso de investidura ante el Congreso Nacional, Brasilia, 1 de enero de 2003, en Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães, *A política externa do Brasil*, Brasilia, FUNAG, 2003, p. 39.

[131] Entrevista de Hugo Chávez a Al Jazeera en diciembre de 2004, en Ramón Herrera Navarro, *Chávez y el mundo árabe*, Caracas, El perro y la Rana, 2008, p. 146.

A diferencia de la visión dominante en las instituciones intergubernamentales al momento de los Planes de Ajuste Estructural, los gobiernos estudiados no pregonaron un modelo de desarrollo alternativo sino que se tuviera más en cuenta este tema en la agenda internacional. En cambio, buscaron defender su derecho a elegir los métodos utilizados para lograrlo. La idea de apropiación del modo de desarrollo se convirtió así en un *leitmotiv* de los discursos, a semejanza de la siguiente declaración del presidente brasileño hecha en 2006 al director general del Fondo Monetario Internacional (FMI): "Un país encuentra el camino del desarrollo durable solamente cuando crea las condiciones de andar con sus propios pies, cuando logra crecer sólidamente con sus propios recursos".[132] De la misma forma, su homólogo venezolano describió el proceso bolivariano como "un camino hacia nuestro desarrollo endógeno y la construcción de un modelo económico propio".[133] Con toda lógica, pedían beneficiarse de una mejor participación en los recintos mundiales. Este ejemplo demuestra cómo las reivindicaciones del Sur se refuerzan entre sí.

Esta voluntad de libertad en las decisiones nos recuerda también las aspiraciones a la autonomía, pero se inscribe en una historia específica reciente en cuanto a las cuestiones económicas. La región latinoamericana fue efectivamente uno de los desafortunados blancos de la aplicación del Consenso de Washington en los años noventa. Se trata de un conjunto de medidas a las que las instituciones financieras internacionales (IFI) subordinaron el otorgamiento de préstamos a los países en dificultades en la estela de la crisis de la deuda. El economista John Williamson lo formalizó en 1989. El Consenso encarnó la teoría neoliberal que, el esquematizarlo, favoreció el libre funcionamiento del mercado, sin que esto signifique un retiro total del Estado, en particular de las cuestiones sociales.[134] Sin embargo,

[132] Discurso pronunciado en ocasión de una reunión con el director general del FMI, Rodrigo Rato, Brasilia, 10 de enero de 2006, en *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 230.

[133] "Hemos tomado el camino hacia el desarrollo", *MINCI. Prensa Presidencial*, 30 de junio de 2007.

[134] Cf. capítulo I-B-1-a, pp. 95-99. Las diez medidas faro eran: disciplina presupuestaria; reorientación de los gastos públicos hacia sectores que ofrezcan un retorno de la inversión o el mejoramiento de las desigualdades de ingreso (cuidados bá-

las consecuencias sociales de estos programas fueron globalmente negativas: en 1980 había 120 millones de pobres en América Latina, veinte años más tarde eran cien millones más.[135] A inicios del siglo XXI se mencionó el "giro a la izquierda de América Latina", en referencia a la elección de una mayoría de presidentes que se erigieron contra el liberalismo y abogaron por el regreso a medidas nacionales. Los nuevos representantes subrayaron el indispensable papel del Estado en las cuestiones económicas, pero en grados diferentes. El Estado logístico brasileño conciliaba la intervención del poder político en la estrategia nacional de desarrollo y economía de mercado,[136] lo que contrastaba con las muy ardientes críticas del dirigente bolivariano respecto a los planes de ajuste. Ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005, recordó que "el capitalismo neoliberal, el Consenso de Washington lo que ha generado es mayor grado de miseria, de desigualdad, y una tragedia infinita para los pueblos de este continente".[137] Por fin, incluso en Chile, muchas veces tomado como ejemplo de la aplicación anticipada del neoliberalismo, el Estado no se retiró completamente del ámbito económico. En respuesta a una pregunta sobre el seguimiento dado por su país a principios de los IFI, el presidente Ricardo Lagos explicó: "Chile fue exitoso justamente porque no siguió la receta del FMI. Por supuesto, Chile aceptó al-

---

sicos, educación primaria, infraestructura), reforma fiscal (ampliación de la base imponible, disminución de las tasas marginales), liberalización financiera (tasas de interés), tasa de cambio única y competitiva, liberalización del comercio exterior, liberalización de las IDE, privatización de las empresas públicas (para pagar la deuda), desregulación de los mercados, protección de la propiedad privada incluidos los derechos intelectuales. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/banquemondiale-fmi/glossaire.shtml> (20 de junio de 2015); Pierre-Louis Mayaux, "L'Amérique latine en perspectives. Les États face à la crise", *Political Outlook*, OPALC, 2009, p. 56.

[135] Estimación del Banco Mundial reportada en Dimitri Uzundinis, "Les pays en développement face au 'Consensus de Washington'", *Annuaire français des relations internationales*, vol. 6, 2005, p. 871. Véase también John Madeley, Dee Sullivan y Jessica Woodroffe, *Who Runs the World?*, Londres, Christian Aid, 1994.

[136] Amado Luiz Cervo, "Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, núm. 1, 2002, pp. 6-10 y 18.

[137] Discurso transcrito en *Política Exterior y Soberanía*, vol. 1, núm. 1, enero-marzo de 2006, pp. 19-23.

gunos aspectos de las reformas neoliberales, pero fundamentalmente los mezcló con sus propias políticas".[138] Por ejemplo, la explotación del cobre en parte se mantuvo pública, en manos de la empresa Codelco.

La temática del desarrollo siguió siendo prioritaria para las políticas exteriores de los tres países, pero aunque mostraron una voluntad de reapropiación de su modelo de desarrollo, la definición que le dieron se inscribió en una visión economista dominante.

2. La interiorización de una visión dominante

A la luz de las experiencias brasileñas, chilenas y venezolanas, y a pesar de sus diversos perfiles, observamos la aparición de políticas económicas sincréticas que mezclaron el legado de un Estado intervencionista (con el modelo ISI) y las influencias del periodo de cura neoliberal. "Estado logístico", "desarrollismo liberal",[139] "nuevo desarrollismo"[140] para el caso de Brasil, "neo estructuralismo",[141] "modelo socio-liberal"[142] en el de Chile y "capitalismo organizado de Estado"[143] en el de Venezuela, representan algunas tentativas de teorización de esta nueva experiencia económica sudamericana.

En lo que concierne a Brasil, existe un consenso para afirmar que el presidente Lula no volvió a las medidas ortodoxas adoptadas por su predecesor, en particular en el ámbito presupuestario, con una política rigurosa que apuntaba a obtener un superávit primario (fuera del servicio de la deuda) de 4.25% del PIB (obligación que iba más allá de las recomendaciones del FMI antes de la crisis). Chile tenía la fama

[138] "Lagos ignoró mis consejos sobre el TLC", *La Nación*, 1 de abril de 2007.

[139] Brasilio Sallum Jr., "Ébauche d'un nouveau type d'État au Brésil : les présidences de Cardoso et Lula", *Alternatives Sud*, vol. 17, 2010, p. 60.

[140] Luiz Carlos Bresser Pereira, *Mondialisation et compétition*, París, La Découverte, 2009, p. 21.

[141] Alex E. Fernández Jilberto, "Neoliberalised South-South Relations: Free Trade between Chile and China", en Alex E. Fernández Jilberto y Barbara Hogenboom (eds.), *Latin America Facing China*, Oxford, Berghahn Books, 2010, p. 81.

[142] José Luis Fiori, *O Poder Global*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2007, pp. 258-259.

[143] *Ibid.*, pp. 258-259.

de cumplir mejor los criterios de Maastricht que los propios miembros de la Unión Europea. Por ejemplo, en los años que precedieron a la crisis económica mundial a partir de 2008 este país no presentó déficit público, la inflación era de menos de 5%, el desempleo se estacionaba entre 7 y 9% de su población activa y el crecimiento evolucionaba entre 3 y 6% por año en promedio.[144] A pesar de sus diatribas, Hugo Chávez puso atención en mantener los equilibrios macroeconómicos, al menos hasta 2008. Además, su país pagó sus deudas multilaterales, aunque hayan sido consideradas injustas. Estos tres caminos nos permiten afirmar que existe un margen de maniobra importante entre retorno del intervencionismo estatal y abandono total de los preceptos neoliberales.[145]

Esta orientación muestra, sin embargo, que para estos actores, el desarrollo se siguió viendo mediante el prisma de una lectura dominante. Aunque defendieran la instrumentación de un modelo que les fue propio, éste permaneció prisionero de la "creencia occidental" en dos aspectos.[146] Por un lado, interiorizaron que el desarrollo se medía con indicadores socioeconómicos, lo que reflejaba cierto evolucionismo, siendo el objetivo la conversión en un país "desarrollado". Según Gilbert Rist, el desarrollo es una noción que pertenece a la cultura "occidental", en referencia a los países del Norte y cuya definición actual se forjó en el siglo XIX. El desarrollo moderno nació a partir del pensamiento sobre el evolucionismo social, y es entendido entonces como un proceso que apunta hacia el bienestar y el florecimiento del individuo gracias al progreso, a la justicia social y al crecimiento económico.[147] Esta concepción borra las especificidades históricas de las sociedades y por lo tanto la manera subjetiva como

[144] <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/home.aspx> (10 de junio de 2011).

[145] Los análisis no son unánimes a propósito de la orientación económica de la Venezuela de Hugo Chávez. Véase Dick Parker, "Chávez and the Search for an Alternative to Neoliberalism", *Latin American Perspectives*, vol. 32, núm. 2, marzo de 2005, pp. 39-50; Matías D. Scaglione, "Behind the Discourse: Economic Policy and Performance in Chávez's Venezuela", *Lateinamerika Analysen*, vol. 19, núm. 1, 2008.

[146] Nos basamos en este subpárrafo en las investigaciones llevadas a cabo por Gilbert Rist en *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Catarata, 2002.

[147] Gilbert Rist, *op. cit.,* pp. 83-95.

el ser humano se representa, lo que el autor denomina "las condiciones ideales de la existencia". En contraparte con el desarrollo aparece su antinomia: el subdesarrollo. Las autoridades brasileñas, chilenas y venezolanas buscaron legitimar sus políticas sociales retomando indicadores constitutivos del concepto "occidental" de desarrollo. Su preponderancia denotó una visión cuantificada y cuantificable del desarrollo, que a su vez indicó la interiorización de una calificación venida del exterior. Por ejemplo, los gobiernos de los tres países presentaron sus avances en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); tales esfuerzos se evaluaron por la proporción de los PIB nacionales que es consagrada a los ODM y por la evolución de múltiples indicadores.[148] Así, hemos visto que los dirigentes políticos de nuestros casos de estudio, electos durante la década pasada, criticaron la imposición exógena de las modalidades del desarrollo, aunque en la práctica sus acciones indicaron que retomaron una visión del desarrollo creada en otro lugar.

Esta percepción desembocó en otro proceso de reapropiación: el del vínculo entre desarrollo y crecimiento económico. La definición dominante del desarrollo presenta una fuerte inclinación economista, según la cual el progreso y el crecimiento crean el bienestar.[149] No se trata de juzgar la pertinencia de esta elección, sino de subrayar cómo las reivindicaciones de Brasil, Chile y Venezuela retomaron las normas elaboradas en el centro del poder mundial, en este caso por las organizaciones intergubernamentales y ciertos países desarrollados. Vía la búsqueda del crecimiento económico y de la expansión del comercio internacional,[150] los actores políticos brasileños, chile-

[148] Los ODM son en sí mismos la expresión de un desarrollo cuantificado. Jean Cartier-Bresson, Blandine Destremau y Bruno Lautier, "Les mots du développement", *Revue Tiers Monde*, núm. 200, octubre-diciembre de 2009, p. 730.

"ONU destaca logros de Venezuela en metas del milenio", *MINCI. Prensa Presidencial*, 15 de enero de 2011; "Brasil avança no cumprimento de metas do milênio e fica à frente de países emergentes", *Agência Brasil*, 29 de marzo de 2011.

[149] Gilbert Rist, *op. cit.,* p. 95.

[150] Por ejemplo, el G-20C pedía el desmantelamiento de las barreras para la entrada de los productos agrícolas a los mercados desarrollados. Béatrice Quenault, "Le développement durable comme pierre d'achoppement des relations Nord-Sud au sein des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce", *Mondes en développement*, vol. 32, núm. 127, 2004, p. 17.

nos y venezolanos reforzaron la definición existente del desarrollo. El expresidente chileno Ricardo Lagos escribió un artículo que refleja claramente la asociación entre la vocación transformadora y el reempleo de los conceptos exógenos: "No confundamos crecimiento económico con desarrollo moderno sustentado en una distribución con equidad […]. Como lo ha dicho hace poco la CEPAL, hay que tener "crecimiento con igualdad", pero a ello se llega por la vía de la "igualdad para el crecimiento"".[151] Los tres países pidieron compartir los beneficios del crecimiento, sin formular su comprensión del desarrollo.

En particular, sus dirigentes aceptaron la idea de una economía abierta al mundo. En 2005, el jefe de Estado brasileño explicó del siguiente modo su visión a un público francés: "La globalización no es sinónimo de desarrollo. La globalización no es un sustituto del desarrollo. Pero la globalización puede ser un instrumento del desarrollo, a condición de que sus beneficios puedan ser repartidos entre todos".[152] El expresidente chileno Eduardo Frei ya había señalado: "Sabemos que la globalización no está guiada por la compasión ni solidaridad. Que tiene dos caras, una hermosa y otra que no lo es. Rectificarla, hacerla justa, es la responsabilidad y la tarea, no culparla de nuestros males".[153] De hecho, ninguna de las tres economías era cerrada. Según los cálculos de la OMC, la tasa de apertura (suma de las exportaciones y las importaciones, dividida por el PIB) de Venezuela entre 2007 y 2009 era de 45%, contra 24.8% para Brasil y 77.8% para Chile. A título de comparación, esta tasa era de 53.1% para Francia y de 45% para Estados Unidos.[154] Estos países se inscribieron una vez

[151] "Los nuevos desafíos de América Latina", *El País*, 19 de abril de 2011.

[152] Discurso de apertura del Coloquio "Brésil : Acteur global", París, 13 de julio de 2005, en *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 35.

[153] Declaración de Eduardo Frei en *El Mercurio*, 28 de febrero de 1997, citada en Joaquín Fermandois, *Mundo y fin de mundo*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 2005, p. 500.

[154] Una proporción débil no significa la existencia de fuertes barreras aduaneras, sino que depende de otros factores como el tamaño del país y su situación geográfica. Significa que la evolución de la economía está más ligada al mercado interno. <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCCountryPFView.aspx?Language =E&Country =VE.BR.CL> (1 de junio de 2011).

más en un marco establecido, dentro del cual buscaron un lugar sin intentar crear uno nuevo. En este sentido, la evolución de los intercambios Sur-Sur fue también facilitada por un proceso de integración en el sistema mundial.

3. El Sur-Sur revelador de la integración en la economía globalizada

Las relaciones económicas Sur-Sur simbolizaron dos movimientos: la consecuencia de la apertura económica y de resultados económicos positivos de los tres países estudiados entre 2003 y 2008, y una de las causas de la expansión de su comercio exterior, sobre todo tras la crisis económica y financiera a partir de 2008. La buena salud económica permitió intercambios Sur-Sur más importantes que contribuyeron a su vez al crecimiento y al desarrollo.

a) Un modelo que favorece el alza de los intercambios Sur-Sur

Históricamente, los periodos de crecimiento económico han facilitado los flujos Sur-Sur. Por ejemplo, fue en el momento del *boom* petrolero cuando Venezuela amplió su política exterior durante el mandato de Carlos Andrés Pérez. Asimismo, el milagro económico brasileño necesitó la apertura de nuevos mercados en el Tercer Mundo para agotar la producción de ciertos bienes manufacturados.[155]

La reactivación Sur-Sur de inicios del siglo XXI se desarrolló en un contexto de coincidencia entre una coyuntura económica favorable para Brasil, Chile y Venezuela y la llegada al poder de gobiernos propensos a acercarse al mundo en desarrollo. El PIB mundial aumentó entre 2 y 4% anual de 1995 a 2008.[156] Según José Antonio Ocampo,

[155] Cf. capítulo I-A-1-a, pp. 74-76. Variación del PIB a precios constantes de 1970 (1968-1970) luego a precios constantes de 1980 (1971-1980): 11.2, 9.9, 2.5, 11.3, 1.2, –5.6, 1, 5.2, 10.3, 4.9, 5, 6.8 y 10.2 por ciento, CEPALSTAT, cuaderno 37: "América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas, 1950-2008". <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index/htm> (15 de junio de 2011).

[156] <http://databank.worldbank.org/ddp/html-jsp/QuickViewRwport.jsp?RowAxis=WDI_Series~&ColAxis=WDI_Time~&PageAxis=WDI_Ctry~&P

el auge de las economías latinoamericanas se explicó por dos factores exteriores que ya no se habían producido simultáneamente desde los años setenta, a saber, el disparo de los precios de las materias primas (esencialmente los de los hidrocarburos y los de los productos mineros) y la existencia de condiciones de financiamiento muy favorables.[157]

Las tres economías que nos interesan participaron en esta ola expansiva; experimentaron un crecimiento importante, aunque se haya situado por debajo de los récords asiáticos. Entre 2000 y 2008 el PIB creció 3.6% por año en Brasil, 4.2% en Chile y 4.5% en Venezuela.[158] La variación de términos del intercambio aumentó de manera significativa entre 2002 y 2007: 8% para Brasil, 180% para Chile y 132% para Venezuela.[159] Este incremento, asociado a fuertes entradas de flujos financieros en los casos de Brasil y Chile, les permitió mejorar su nivel de endeudamiento, a veces alcanzando cifras históricas. En efecto, en 2008 Brasil se convirtió por primera vez en acreedor internacional.[160] Como ya lo señalamos, a finales de 2005 compró su deuda con el FMI, que representaba entonces el 60% de su endeudamiento externo, es decir, 15 mil millones de dólares. Venezuela hizo lo mismo al año siguiente.[161] Por último, las reservas de cambio estuvieron a la alza entre finales de 2002 y finales de 2008; pasaron de 38 mil a 197 mil millones

---

ageAxisCaption=Country~&RowAxisCaption=Series~ColAxisCaption=Time~&NEW_REPORT_SCALE=1&NEWREPORT_PRECISION=0&newReport=yes&ROW_COUNT=1&COLUMN_COUNT=14&PAGE_COUNT=1&COMMA_SEP=fales> (15 de junio de 2011).

[157] José Antonio Ocampo, "La macroéconomie de l'essor économique latinoaméricain", *Revista CEPAL*, número especial en francés, 2010, p. 134.

[158] PIB a precios constantes de 2000. CEPALSTAT, cuaderno 37: "América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas (1950-2008)". <http://www.eclac.cl/deype/cuaderno37/esp/index.htm> (15 de junio de 2011).

[159] Datos de la *Economics Intelligence Unit* citados en Carlos Quenan y Edgardo Tori-Zane, "L'Amérique latine face à la crise économique internationale", en Georges Couffignal (coord.), *Amérique Latine. La nouvelle donne politique et économique*, París, La Documentation Française, 2009, pp. 16-17.

[160] Cf. anexo 34, pp. 437-439.

[161] Imène Rahmouni-Rousseau, "Les marchés émergents sont-ils désormais à l'abri des crises financières ?", en Christophe Jaffrelot (coord.), *L'enjeu mondial, les pays émergents*, París, Presses de Sciences Po, 2008, p. 325.

de dólares para el caso de Brasil, de 15 mil a 22 mil millones en el de Chile y de 12 mil a 37 mil millones en el de Venezuela.[162] Por consiguiente, su situación económica mejoró considerablemente.[163]

Volvemos a encontrar el papel del contexto mundial en la formulación de políticas exteriores sudamericanas autónomas.[164] Constituyó un telón de fondo para la reactivación de los intercambios Sur-Sur. Así, estos flujos contribuyeron a la integración profundizada en el sistema mundial globalizado de los países que estudiamos.

b) El papel del Sur para las economías sudamericanas

Tras las reformas en parte inducidas por las instituciones financieras internacionales (IFI) en Brasil y en Venezuela, y en Chile aconsejadas por expertos que hicieron su formación académica en la Universidad de Chicago, estas economías se abrieron al exterior, aunque de manera más relativa en lo que concierne a Brasil. Estas medidas tuvieron entre sus consecuencias la profundización de las relaciones con el resto del mundo. Al aumentar sus intercambios directos con los países en desarrollo, en el ámbito comercial en el caso de Brasil y Chile, incluso también en el financiero con Venezuela,[165] estas economías se integraron al sistema existente y lo reforzaron. Así, los gobiernos de la Concertación firmaron tratados de libre comercio con países del Sur con fuerte crecimiento, después de haber concretado acuerdos en el mismo tenor con sus principales pilares económicos.[166] Esta estrategia Sur-Sur derivó de hecho de un proceso de in-

[162] Carlos Quenan y Edgardo Tori-Zane, *op. cit.,* p. 17.

[163] Los tres países enfrentaron, sin embargo, amenazas inflacionistas, con riesgo de movimientos financieros especulativos y de desafíos sociales persistentes. Ricardo Ffrench-Davis, "Las reformas económicas en América Latina y los desafíos del nuevo decenio", *Estudios Internacionales*, vol. 35, núm. 138, julio-septiembre de 2002; Rosa María Marques y Paulo Nakatani, "La politique économique du gouvernement Lula : changement ou continuité ?", *Revue Tiers Monde*, núm. 189, enero-marzo de 2007.

[164] Cf. capítulo III-B-2-a, pp. 364 y ss.

[165] Cf. capítulo II-B, pp. 202 y ss.

[166] También fueron firmados acuerdos con Canadá en 1996, la Unión Europea en 2002, Estados Unidos y la Asociación Europea de Libre Comercio (Suiza, Noruega, Liechtenstein, Islandia) en 2003; posteriormente, con Japón en 2007. <http://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/> (20 de junio de 2015).

tegración chilena en la economía global. Por su lado, el presidente Lula repitió varias veces que los flujos de Brasil con sus socios tradicionales llegaban a su límite y que por consiguiente su país necesitaba buscar alternativas.[167]

Otras regiones en desarrollo tuvieron además una coyuntura económica muy favorable, paralelamente a América Latina, lo que facilitó aún más el aumento de las relaciones.[168] Numerosos economistas subrayan la importancia de la demanda asiática, y particularmente de la china, sobre el aumento de las exportaciones y los precios de las materias primas. Este fenómeno infló el crecimiento de los tres países sudamericanos.[169] Rhys Jenkins ha seleccionado los quince principales productos de base exportados por América Latina y concluye que la región ganó entre 42 mil y 75 mil millones de dólares gracias a la incidencia del crecimiento chino sobre el alza de los precios de estos bienes. Precisa que el efecto China sobre los precios de las materias primas fue más importante que la evolución de los intercambios económicos directos entre la región y este país. Otra investigación afirma en el mismo sentido, que el crecimiento del PIB chino entre 2000 y 2004 participó en proporción de 7% con el incremento de las exportaciones en América Latina, pero sobre todo en América del Sur.[170] Estas tasas alcanzarían entre 14 y 20%

[167] "Lula se mostra determinado a consolidar parceria com os países árabes", *ANBA*, 3 de mayo de 2004.

[168] Ya mencionamos el caso de los países emergentes, cf. capítulo III-C-2-a, pp. 296-297. En cuanto a África, en 2006-2007, 27 economías tuvieron un crecimiento de al menos 6%. "África renasce", *O Globo*, 18 de marzo de 2007; Pádraig Carmody, *The New Scramble for Africa*, Londres, Polity, 2011; José Flavio Sombra Saraiva, "Desafios Africanos para "O Mundo que vem aí": A África Contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil", en *II CNPEPI*, Brasilia, FUNAG, 2008: el autor subraya la importancia de un contexto africano dinámico en la reactivación de las relaciones económicas Sur-Sur.

[169] Todos los países no resultaron ganadores en esta situación, en particular en América Central. Rhys Jenkins, "El 'efecto China' en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina", *Revista CEPAL*, núm. 103, abril de 2011.

[170] Kevin P. Gallagher y Roberto Porzecanski, "China Matters: China's Economic Impact in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 43, núm. 1, 2008, p. 187.

en el caso de Brasil y Chile de 2000 a 2007.[171] Los lazos Sur-Sur simbolizaron la inserción de estos dos países en la economía mundial; además, esta estrategia se vio reforzada tras la crisis financiera internacional en 2008.

c) Los intercambios Sur-Sur, factores atenuantes de la crisis económica y financiera

La crisis económica y financiera que estalló en Estados Unidos en el sector de los créditos hipotecarios de riesgo, durante el verano de 2007, se difundió posteriormente al mundo a partir de la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers, en septiembre de 2008. No fue la primera turbulencia a comenzar en un país desarrollado. Ya abordamos los efectos en general devastadores de las crisis económicas sobre los intercambios comerciales, políticos y solidarios entre Brasil, Chile y Venezuela y los países en desarrollo.[172] La originalidad de la situación después de 2008, en el caso de Brasil y Chile, residió en la resistencia de los intercambios Sur-Sur en un primer momento.

Ninguno de los países estudiados escapó a la crisis, así lo demuestran las variaciones de su PIB y los planes de reactivación puestos en marcha por sus gobiernos. Carlos Quenan y Edgardo Tori-Zane distinguen dos etapas en su propagación en América Latina y el Caribe: una primera en 2008, durante la cual la región resistió al contexto internacional; luego una segunda a partir de finales de 2008, que marcó su involucramiento en la tormenta con un deterioro de las variables financieras, la caída de las exportaciones y la baja de los precios de las materias primas.[173] Los principales canales de transmisión fueron la restricción del sector financiero (entrada de capitales, acceso a los créditos),[174] la baja de la demanda externa, la disminu-

[171] Rhys Jenkins, Enrique Dussel Peters y Mauricio Mesquita Moreira, "The Impact of China on Latin America and the Caribbean", *World Development*, vol. 36, Issue 2, febrero de 2008, p. 237.

[172] Cf. capítulo I-B-1, pp. 94-105.

[173] Carlos Quenan y Edgardo Tori-Zane, *op. cit.,* pp. 24-27.

[174] La acumulación de reservas internacionales permite en general resistir mejor a la turbulencia financiera. América Latina seguía estando menos integrada al siste-

ción de las transferencias de fondos y la fluctuación de los precios de las materias primas.[175] Las tres economías sudamericanas reaccionaron de manera diferente frente a la crisis. Brasil y Chile se vieron golpeados tardía y duramente por la recesión, pero volvieron a encontrar rápidamente el camino del crecimiento antes de enfrentar nuevas dificultades. Venezuela también resistió mucho tiempo; en cambio fue tocada más duramente por el síndrome recesivo.[176] Las razones de esta diversidad deben ser buscadas, desde nuestra perspectiva, en sus diferentes perfiles.

La diversificación del comercio exterior, tanto por la variedad de las exportaciones como por el número de socios, permitió aminorar los efectos de las contracciones económicas del Norte. Los flujos Sur-Sur representaron entonces una escapatoria a la crisis. Fue el dinamismo de varias economías en desarrollo, en particular el de las emergentes, lo que permitió sostener el crecimiento mundial en un primer momento.[177] Numerosos informes concluyen que la reactivación económica global se debió esencialmente a ciertos países del Sur: *Global Economic Prospects. Fiscal Headwinds Recovery,* del Banco Mundial, *Perspectivas de la Economía Mundial* (informe WEO), del FMI de abril de 2011, lo ilustran.[178] Para el economista Javier Santiso, "la crisis global del 2008 se ha transformado en un acelerador de la transición iniciada a principios de la década hacia un mundo con mayor

---

ma financiero mundial, lo que limitó los efectos dominó; sin embargo, el más restringido acceso a los créditos internacionales constituyó un factor de crisis.

[175] Augusto de la Torre, "Latin America and the Changing External Context: A Test for the New Immune System?", Conferencia, Maison de l'Amérique latine, París, 10 de junio de 2008.

[176] Cf. anexo 35, cuadro 73, p. 439. Existen otros indicadores de la crisis, como el nivel de ahorro público y la fuga de capitales. "Brasil volvió a recibir dólares en 2009 tras la fuga de divisas en 2008", *Infolatam*, 6 de enero de 2010; "Brasil: el ahorro fiscal cayó a la mitad en 2009", *Infolatam*, 27 de enero de 2010.

[177] En 2010, los países BRICS tuvieron una fuerte reactivación, lo mismo que otros emergentes: 2.8% Sudáfrica, 7.5% Brasil, 10.3% China, 10.4% India, 4% Rusia y, por ejemplo, 5.3% Chile. FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2011, pp. 81-96.

[178] Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, *Fiscal Headwinds Recovery*, Informe anual, verano de 2010; FMI, *op. cit.*

protagonismo de los mercados emergentes".[179] Los gobiernos entendieron esta tendencia, ya que, por ejemplo, en 2009 el presidente Lula pidió que su equipo ampliara los esfuerzos hacia los países en desarrollo para compensar las pérdidas en el Norte.[180]

De hecho, la evolución de los intercambios con ciertos países del Sur permitió salvaguardar la situación de las balanzas comerciales de Brasil y Chile, cuyos perfiles eran diversificados en términos de socios. Sus exportaciones cayeron, es cierto, como en casi todas las regiones del Sur en 2009, excepto China, pero la baja fue generalmente menor que con las zonas desarrolladas. Las ventas dirigidas a los destinos tradicionales disminuyeron de 40 a 20%; las de África, Asia (sin China) y el Medio Oriente recularon sólo de 8 a 18%.[181] En sentido inverso, las exportaciones a China aumentaron 21% en el caso de Brasil y 36% en el de Chile. Gracias a esta evolución, ambos países atenuaron los primeros efectos de la crisis, al menos en sus aspectos comerciales. Las economías exportadoras de materias primas fueron las más beneficiadas, en particular en América del Sur, para ellas la demanda asiática se convirtió en una de sus principales fuentes de crecimiento.[182]

En cambio los gobiernos de Hugo Chávez debieron manejar una situación más delicada. La concentración del número de destinatarios de las exportaciones, así como la preponderancia del petróleo en los flujos, llevaron al país a una crisis más prolongada a consecuencia de la contracción de los intercambios con Estados Unidos y de la caída de los precios del oro negro. Venezuela permaneció atrapada en la enfermedad holandesa, según la cual la dependencia de una economía

[179] "Brasil: Un efecto olímpico", *Infolatam*, 10 de mayo de 2010.

[180] "Preocupado, Lula quer ampliar exportações para emergentes", *Folha de São Paulo*, 28 de julio de 2009.

[181] Cf. anexo 35, cuadro 74, p. 440. No incluimos a Venezuela en esta comparación por los problemas con los datos.

[182] No obstante, sólo cuatro países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, Uruguay) compensaron la baja de las exportaciones hacia Estados Unidos mediante el aumento de las ventas a China (sin tener en cuenta las consecuencias chinas sobre el alza de los precios). Rhys Jenkins, "Chinese Competition, Latin America Exports and the Economic Crisis", Presentación durante el XXX Congreso Internacional de LASA, Toronto, 6-9 de octubre de 2010; CEPAL, "La crisis y su impacto futuro en la economía internacional", en *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009*, 2009, p. 55.

nacional respecto a una actividad rentista (como la extracción petrolera) genera una apreciación de la moneda en tiempos de *boom,* de lo que se desprende la desindustrialización del país porque con una moneda sobrevaluada, los demás sectores no logran ser suficientemente competitivos para poder exportar.[183] De este perfil económico resulta una vulnerabilidad extrema respecto al recurso explotado. El crecimiento venezolano dependió fuertemente de los ingresos petroleros. En 2005, la renta fiscal del Estado venezolano provino en 52% de la venta del hidrocarburo, lo que correspondió a 34% del PIB.[184]

La evolución del precio del petróleo no dejó de aumentar desde 1999, al pasar de 17.48 dólares el barril a 94.45 dólares en 2008, aunque, como consecuencia de la crisis, cayó a 61.06 dólares en 2009, es decir, a su nivel de 2006.[185] Entre junio y diciembre de 2008 el valor del barril se desplomó en aproximadamente 75%: de casi 130 dólares a un poco más de 30. Esta volatilidad tuvo repercusiones sobre la economía venezolana: en marzo de 2009 el presidente Hugo Chávez anunció una reducción de 6.7% del presupuesto del Estado.[186] La

[183] Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty*, Berkeley, University of California Press, 1997; Arnoldo Pirela, *Venezuela: El desafío de innovar*, Caracas, Fundación Polar/Cendes, 2003; Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics,* Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2a. ed., 2015.

[184] Como ya lo hemos mencionado, no es fácil obtener datos con cifras sobre el sector petrolero venezolano. Existe un debate sobre la producción real del país. Sin embargo, parece que los hidrocarburos seguían siendo la principal fuente de ingresos del Estado. Carlos A. Romero, *Jugando con el globo*, Caracas, Ediciones B, 2006, p. 25; "La révolution bolivarienne n'est pas parvenue à réduire la dépendance à l'égard du pétrole", *Le Monde*, 1 de diciembre de 2007: el petróleo seguiría representando el 27% del Producto Interno Bruto, 47% de los ingresos del Estado y 90% de las exportaciones en esa fecha.

[185] La OPEP creó una canasta de precios del petróleo, el valor del bruto dependió del trabajo de refinación que requiere tras la extracción. El petróleo venezolano es, en su mayor parte, calificado como pesado, incluso extrapesado, en particular porque está cargado de arena, su valor es entonces inferior al del promedio elaborado por la OPEP. <http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm> (20 de junio de 2015).

[186] Las previsiones presupuestarias preveían un precio del barril de 60 dólares. Leonardo Vera, "Venezuela: anatomía de una recesión profunda y prolongada", *Nueva Sociedad*, núm. 228, julio-agosto de 2010, p. 18; "Caracas recorta el presupuesto casi un 7% por la caída del crudo", *El País*, 22 de marzo de 2009.

inflación, ya elevada, siguió progresando y el gobierno pareció estar resuelto a aumentar su deuda.[187] En enero de 2010, tuvo que resignarse a devaluar el Bolívar Fuerte, frente a la persistencia de los problemas económicos[188].

Si las relaciones Sur-Sur no fueron generadoras de turbulencias, en este periodo económicamente sensible, tampoco representaron una panacea.[189] El desarrollo dependía de otras variables.[190] No obstante, estos intercambios parecían formar parte de la solución para los tres casos en estudio. El auge de los flujos, en lo que concierne a Brasil y a Chile, ha atenuado los efectos comerciales de la crisis internacional en primer momento y por consiguiente desempeñó un papel importante en sus evoluciones económicas.

La promoción del desarrollo revela una interiorización en Brasil, Chile y Venezuela de las visiones dominantes. De estas percepciones derivó un proceso de inserción a la economía global, expresado, e incluso favorecido, por sus lazos económicos con el mundo en desarrollo. Si estos actores eligieron integrarse, fue principalmente porque encontraron un interés en tal proceso. Beneficiarse de un crecimiento económico permitió llevar a cabo políticas exteriores reformistas y proporcionó recursos para acercarse a nuevos socios. No existieron,

[187] Los precios de consumo (incluyendo además de los bienes de consumo, las materias primas, los ingresos, las construcciones y los bienes de equipamiento) aumentaron constantemente: 12.5% en 2001, 22.4% en 2002, 31.1% en 2003, 21.7% en 2004, 16% en 2005, 13.7% en 2006, 18.7% en 2007, 31.4% en 2008, 28.6% en 2009, y 29.1% en 2010. <http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG> (20 de junio de 2015); "Venezuela: la deuda exterior sube un 10 por ciento", *Infolatam*, 23 de noviembre de 2010; "Venezuela: PDVSA emite US$3.000 millones en bonos al 2022", *Efe*, 10 de febrero de 2011.

[188] La tasa de cambio oficial del Bolívar Fuerte con el dólar fue dividida entre dos: de 2.15 bolívares por 1 dólar a 2.60 para las importaciones prioritarias (alimentos, salud, equipamientos, etc.) y a 4.30 bolívares para lo demás (en enero de 2011, el tipo de cambio fue unificado en 4.30). "Venezuela: Chávez devalúa y lleva la paridad oficial a 2.60 y a 4.30 bolívares por dólar", *Infolatam*, 9 de enero de 2010.

[189] Veremos en el siguiente capítulo que crearon también nuevos desafíos, cf. capítulo V-B-2-a, pp. 541-550.

[190] Pierre Salama, "Argentine, Brésil, Mexique face à la crise internationale", *Revue Tiers Monde*, núm. 197, enero-marzo de 2009; Rhys Jenkins y Chris Edwards, "How Does China's Growth Affect Poverty Reduction in Asia, Africa and Latin America?", Working Paper núm. 34, LAEBA-BID/BAD, diciembre de 2004.

por lo tanto, dicotomías entre diplomacias Sur-Sur y adaptación al ambiente comercial mundial. La aceptación de cierta definición del desarrollo y del papel otorgado al factor económico no significó que los representantes de estos tres Estados se los apropiaron pasivamente. Al contrario, esta dinámica perteneció a su estrategia transformadora. Retomando las reglas de los dueños del juego, trataron de ganar un lugar en el corazón del sistema mundial, y al mismo tiempo siguieron reivindicando cambios desde su interior.

Conclusión del capítulo

Como lo subrayamos en la introducción de esta segunda parte, cada faceta de la diplomacia de los países estudiados está vinculada. Los retos en torno a Irán nos parecen particularmente representativos para entender el rompecabezas que constituyen los intereses de una política exterior. En primer lugar, las motivaciones detrás de las diferentes posiciones, brasileña, chilena y venezolana, deben vincularse con la etapa en la que se desarrollaron los vínculos bilaterales con Irán. Luego, el *dossier* nuclear iraní sirvió como oportunidad en la demanda de una mejor participación en las decisiones mundiales, pero también para presentar sus visiones de la resolución de los conflictos. Estos actores aprovecharon un contexto favorable, sin que ello represente que lograran siempre sus objetivos.

Desde el inicio de los años 2000, la República Islámica ha estado enfrascada en laboriosas negociaciones con varias potencias a propósito de su programa nuclear. Los gobiernos iraníes han sido acusados de mantener una ambigüedad sospechosa sobre la posible utilización de esta energía con fines militares, es decir, para crear una bomba atómica. El P5+1, que reúne a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, más Alemania, han tratado de encontrar un terreno de entendimiento con este país para asegurar que se respeten las reglas internacionales hasta el acuerdo de 2015. Una enorme dificultad residió en las tensiones entre el régimen iraní e Israel y Estados Unidos: sus relaciones diplomáticas estaban rotas desde finales de los años setenta.[191]

[191] El Ayatola Jomeini rechazó el reconocimiento de Israel tras su llegada al

Las reacciones de los países estudiados fueron muy diversas: las autoridades chilenas se conformaron con seguir los debates multilaterales y apoyaron en general los trabajos del P5+1. La Venezuela de Hugo Chávez, por el contrario, hizo causa común con Irán; de hecho fue el único país que votó contra tres resoluciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) sobre Irán en 2005, 2006 y 2009.[192] El presidente Hugo Chávez empleó la imagen de su homólogo para inscribirse en una lógica de confrontación y denuncia de la política exterior estadounidense. En noviembre de 2009, el dirigente bolivariano acogió a Mahmud Ahmadineyad, a quien describió como un "gladiador de las luchas antiimperialistas", y un año más tarde declaró: "Venezuela entiende claramente la lucha de Irán, porque es la misma lucha por nuestra soberanía".[193] En cuanto a Brasil, durante la presidencia de Lula, aunque primero en retiro discreto, lanzó posteriormente una ofensiva a partir de finales de 2008 para lograr que luego Irán firmara, en asociación con Turquía, un acuerdo que preveía el intercambio de uranio débilmente enriquecido por combustible, en mayo de 2010.[194] Este documento fue conocido como Declaración de Teherán.[195] Los analistas no se ponen de

---

poder, y designó a este Estado enemigo del Islam debido en gran parte a su apoyo al anterior dirigente iraní: el Shah Mohammad Reza Pahlevi, entre otras cosas aliado de Estados Unidos. Las relaciones con la primera potencia mundial se rompieron durante la crisis de los rehenes: en 1979, tras la hospitalización del Shah en Estados Unidos, la embajada de este país fue tomada por asalto en Teherán por estudiantes y 56 personas fueron mantenidas como rehenes, de las cuales un número considerable permaneció durante 444 días.

[192] Se trata de las Resoluciones GOV/2005/77 de septiembre de 2005, GOV/2006/14 de febrero de 2006, y GOV/2009/82 de noviembre de 2009. <http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/Documents/> (20 de junio de 2015).

[193] "Presidente Chávez recibe a su par iraní Mahmud Ahmadineyad", *Boletín del MPPRE*, 25 de noviembre de 2009; "Jesús Pérez asumirá Secretaría Permanente de la ASA", *MINCI. Prensa Presidencial*, 11 de febrero de 2010.

[194] Las relaciones tampoco estaban en un punto muerto, como lo recuerdan los encuentros informales del presidente Lula con Mohammad Khatami, al margen de una Cumbre del G-15 en Caracas en 2004, y posteriormente con Mahmud Ahmadineyad en el momento de la investidura de Rafael Correa en Ecuador, en enero de 2007.

[195] El proyecto preveía el envío a Turquía de parte de Irán, de 1 200 kg de su uranio enriquecido a 3.5% para ser intercambiado en un plazo máximo de un año por 120 kg de combustible enriquecido a 20%, necesario para el reactor de investi-

acuerdo sobre el éxito o fracaso que representó el texto.[196] En la perspectiva de esta conclusión, nuestro interés radica más bien en los significados de este gesto para las relaciones internacionales; a saber, ¿qué reveló esta tentativa sobre la diplomacia brasileña? ¿Cómo se situaron sus homólogos chilenos y venezolanos a este respecto? ¿Qué potencial transformador de la escena mundial resultó de esta iniciativa?

Un compromiso variable en función de los lazos bilaterales

La evolución de las relaciones bilaterales con Irán permitió entender la diversidad de las posiciones sudamericanas. Las autoridades chilenas se comprometieron poco, contrariamente a lo que hicieron en el caso palestino, porque no tenían contactos importantes con la República Islámica. Un tímido acercamiento fue iniciado durante la presidencia de Mohammad Khatami, pero se detuvo luego de la elección de Mahmud Ahmadineyad en 2005, cuyas orientaciones más radicales enfriaron a los actores chilenos.[197] El gobierno de la Concertación criticó públicamente algunas declaraciones del nuevo dirigente acerca del pueblo judío.[198] El de la Coalición por el Cambio plasmó después su firma, al lado de la de Estados Unidos, para apoyar un proyecto de resolución en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU que pidió la creación de un ponente especial sobre Irán.[199] De manera inversa, el apoyo venezolano se situó en la perspectiva de la

---

gación nuclear de Teherán. "Accord entre l'Iran, le Brésil et la Turquie sur le nucléaire", *Le Monde*, 17 de mayo de 2010.

196 "Was the Iran Nuclear Deal a Victory for Brazil?", *Latin America Advisor*, 20 de mayo de 2010: interpretaciones diferentes de los tres ponentes: Peter Hakim, Paulo Sotero y Matias Spektor.

197 Un encuentro entre Ricardo Lagos y Mohammad Khatami tuvo lugar al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2004. Entrevista con un exdiplomático chileno realizada en París el 25 de octubre de 2010.

198 La comunidad judía chilena habría desempeñado un papel en el enfriamiento de las relaciones bilaterales. "Chile rechaza enérgicamente negación del Holocausto por parte del presidente de Irán", *Boletín del* MINREL, 21 de abril de 2009.

199 "Declaración Conjunta del Presidente Sebastián Piñera y el Presidente Barack Obama en ocasión de su Visita a Santiago de Chile", *Boletín del* MINREL, 21 de marzo de 2011.

intensificación de las relaciones bilaterales desde la llegada al poder de Hugo Chávez. El presidente instrumentó varios acuerdos de transferencia de tecnología con Teherán y viajó diez veces a ese país;[200] no tuvo por lo tanto ningún interés en distanciarse de la República Islámica sobre la cuestión nuclear. Por último, fueron ambiciones más globales las que impulsaron al Brasil de Lula, quien se acercó bilateralmente a Irán, en parte debido a la voluntad brasileña de participar en el *dossier* nuclear iraní. Hasta 2008, los representantes brasileños mantuvieron cierta distancia con este país, sus votos se alinearon con la mayoría e Itamaraty habría incluso evitado que Mahmud Ahmadineyad efectuase una visita a Brasilia en 2007.[201] El resurgimiento del programa nuclear iraní en la agenda internacional en 2009 influyó en el despertar del interés brasileño. En noviembre de ese año el presidente iraní fue acogido en Brasil, y en la primavera siguiente, Luiz Inácio Lula da Silva hizo una visita de reciprocidad para firmar la Declaración de Teherán.

El reforzamiento de las relaciones bilaterales vinculó además a los socios. Los temores brasileños y venezolanos respecto a las sanciones contra Irán tuvieron cada vez más relación con la defensa de sus intereses económicos. En 2008, Irán representó el tercer destino de las exportaciones brasileñas en el Medio Oriente y el primer proveedor de las importaciones venezolanas desde esta región.[202] En Venezuela, el avance de ciertos proyectos conjuntos se complicó debido al embargo que pesaba sobre Irán.[203] La República Islámica fue además un aliado del gobierno bolivariano dentro de la OPEP; los dos países coincidieron en sus aspiraciones comunes, como el fin de la preponderancia del dólar estadounidense en el mercado petrolero y la utilización del cartel con fines políticos. En cuanto a Brasil, Celso Amorim fue enviado a Teherán en noviembre de 2008; se trató del primer desplazamiento a Irán de un ministro de Relaciones Exteriores en 13 años. El presidente Lula confesó en su entorno que temía

[200] Cf. anexo 4, cuadro 15, p. 160.

[201] Celso Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011, p. 281; "Itamaraty dribla líder do Irã, mas quer diálogo", *O Estado de São Paulo*, 25 de septiembre de 2007.

[202] Para el detalle de los datos, cf. anexo 14, cuadro 35, p. 312.

[203] Cf. capítulo V-A-1-b, pp. 499-501.

las consecuencias de nuevas restricciones de la ONU para el futuro de los intercambios con Irán.[204] Durante su viaje a Teherán en mayo de 2010, por otra parte, el comercio acaparó las discusiones de los primeros encuentros, antes de que la cuestión nuclear fuera abordada. El dirigente brasileño prometió la apertura de una línea de crédito de mil millones de euros durante cinco años para incentivar los intercambios bilaterales (no realizado). Se trataba de poder comerciar más fácilmente con Irán, es decir, sin pasar por los bancos de Estados Unidos que estaban sometidos a las restricciones del embargo.[205] En efecto, la primera potencia mundial aplicó una política más severa que la adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU.

La estrategia brasileña se mostró además doblemente interesada. El acercamiento iraní-venezolano y su difusión a los otros miembros del ALBA pudo suscitar el interés de Brasil sobre las intenciones iraníes, con vistas a conservar un derecho de control sobre los asuntos sudamericanos.[206] Como segundo punto, los gobiernos de Lula sostuvieron el derecho iraní de desarrollar un programa de energía nuclear con fines pacíficos, y aseguraron al mismo tiempo su propia capacidad de hacerlo. En el curso de sus dos mandatos, Brasil se mostró reticente a integrarse al Protocolo Adicional del OIEA, que reforzaba las inspecciones. Esta actitud suscitó algunas tensiones en torno al sitio de Resende en 2004. El OIEA se quejó de no tener sino un acceso parcial a esta fábrica de enriquecimiento de uranio; las autoridades argumentaron que buscaban proteger su seguridad nacional y sus secretos industriales. No obstante, los desacuerdos entre el OIEA y los oficiales brasileños fueron resueltos meses después.[207]

[204] "Brasil teme que sanções amenacem comércio bilateral com o Irã", *Folha Online*, 9 de junio de 2010.

[205] "Em entrevista, Lula e Ahmadinejad falam de comércio, mas evitam questão nuclear", *Folha Online*, 16 de mayo de 2010; "Lula anuncia financiamento de exportações de alimentos ao Irã", *O Globo*, 16 de mayo de 2010; "Petrobras under pressure over Iran", *The Financial Times*, 30 de marzo de 2007.

[206] Cf. capítulo V-B-1-a, pp. 524-529.

[207] Bruno Muxagato, "Les relations Brésil/Iran et la question du nucléaire", *Politique étrangère*, núm. 2, 2010, pp. 404-405; Diego Jesus Viera Santos, "Emancipation Through Mediation: Brazil and the Tehran Declaration", *The Global Studies Journal*, vol. 4, Issue 3, 2012.

Fue más la voluntad de participar en las decisiones mundiales lo que permitió entender la evolución cronológica de la mirada brasileña sobre Irán.

Una reivindicación reformista de participación en las decisiones mundiales

Posicionarse sobre el asunto del programa nuclear iraní dio a las tres diplomacias mayor visibilidad y les permitió proyectar sus peticiones, que se inscribieron nuevamente en el marco establecido.

Los países latinoamericanos quedaron históricamente comprometidos con los asuntos de la no proliferación nuclear. La entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco, que apunta a crear una zona exenta de armas nucleares en América Latina y el Caribe, remontó a 1969; no obstante, en aquella época no todos los Estados de la región siguieron esta línea. Los gobiernos brasileños del régimen militar realizaron investigaciones clandestinas, lo mismo que sus homólogos argentinos, en razón de las tensas relaciones bilaterales. Tras la transición democrática y la reconciliación entre los dos socios (simbolizada por la creación del Mercosur en 1991), ambos Estados anunciaron que renunciaban al ámbito nuclear con fines militares. En 2011 todos los países latinoamericanos ya eran miembros del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) de 1968, al que se integró Brasil en 1998. Este texto autoriza la posesión del arma nuclear para los cinco Estados que ya la poseían; de hecho, los cinco miembros corresponden a los permanentes del Consejo de Seguridad. Las otras partes firmantes renunciaron a la energía nuclear con fines militares, pero conservaron el derecho de desarrollarla con objetivos civiles, apoyados por los cinco detentadores del arma atómica. Como contraparte de su privilegio, estos últimos aceptaron desmantelar progresivamente su arsenal militar nuclear. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) se encarga de hacer respetar este tratado.

Las posiciones de Brasil, Chile y Venezuela se inscribieron en el marco del derecho internacional, como lo demuestra su adhesión al TNP. Una vez electo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva retomó la defensa del desarme nuclear: la pertenencia de Brasil a la Coalición

de la Nueva Agenda (con Sudáfrica, Egipto, Irlanda, México, Nueva Zelanda y Suecia) a favor de la desnuclearización global fue mantenida, así como su participación en el Grupo de Suministradores Nucleares *(Nuclear Suppliers Group,* NSG*),* cuyos miembros se comprometieron a controlar los intercambios nucleares con el fin de evitar la proliferación oficiosa. Brasil no es el único de nuestros tres casos en pronunciarse sobre esta cuestión: durante un encuentro de los No Alineados en 2009, el ministro de Relaciones Exteriores chileno, Mariano Fernández, sugirió que el Movimiento fuera más activo durante las conferencias de examen del TNP.[208] Los representantes brasileños y chilenos confirmaron su política cuando condenaron la decisión norcoreana de retirarse del TNP y de llevar a cabo pruebas nucleares. A pesar de su apoyo a Irán, los gobiernos de Hugo Chávez siguieron participando en los trabajos del OIEA y del TNP.[209]

Lo que denunciaron estos actores, en cambio, fue el no respeto de los compromisos de los miembros del Consejo de Seguridad: éstos, en efecto, no disminuyeron de manera sustancial su arsenal militar nuclear, en particular Estados Unidos y Rusia. Una intervención de Celso Amorim expresó sin ambigüedad la percepción de su país, durante una conferencia de revisión del TNP en 2010: "El Tratado de no proliferación es un Tratado intrínsecamente injusto, que divide a los países entre los que 'tienen' y los que 'no tienen'. […] Cuarenta años después de la entrada en vigor del TNP, el objetivo fundamental de un mundo libre de armas nucleares sigue siendo casi un espejismo".[210] Las visiones chilenas y venezolanas fueron idénticas respecto a este tema.[211]

[208] "Canciller resalta posición de Chile sobre crisis financiera y reformas multilaterales", *Boletín del* MINREL, 20 de abril de 2009.

[209] "Teste nuclear norte-coreano", *Boletín del* MRE *núm. 238*, 25 de mayo de 2009; "Gobierno rechaza segundo ensayo nuclear realizado por la República Democrática de Corea", *Boletín del* MINREL, 25 de mayo de 2009; "Desarme nuclear y no proliferación debe realizarse de manera multilateral", *Boletín del* MPPRE, 28 de septiembre de 2010; "Grupo de Embajadores acreditados en Viena visitan instalaciones nucleares en Irán", *Boletín del* MPPRE, 19 de enero de 2011.

[210] "Discurso do ministro Celso Amorim na 8ª Conferência de Revisão do TNP - Nova York, 3 de maio de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 276*, 3 de mayo de 2010.

[211] "Caracas califica de discriminatorio sanciones selectivas en materia de desarme nuclear", *Boletín del* MPPRE, 5 de mayo de 2010; "El hemisferio sur alza la voz en el tema nuclear", *La Nación*, 29 de mayo de 2010.

Además de seguir las reglas existentes, los gobiernos de nuestros tres casos de estudio exigieron su más estricta aplicación. Así, los presidentes Lula y Hugo Chávez pidieron a Israel —país no miembro del TNP— renunciar a su supuesta arma atómica y adherirse a las normas internacionales.[212] En esta lógica, defendieron el derecho de Irán —adherente al TNP— a desarrollar la energía nuclear civil, respetando los controles del OIEA. El dirigente brasileño subrayó ante la Asamblea General de la ONU en 2007: "Hasta ahora, Irán no cometió ningún crimen contra la orientación de la ONU sobre las armas nucleares. Por consiguiente, si quiere enriquecer uranio y considerar la cuestión nuclear como una cosa pacífica, como lo hace Brasil, es su derecho. Ahora, todos nosotros, Brasil, Irán y cualquier otro país, estamos subordinados a las orientaciones de la ONU".[213] Por añadidura, el gobierno brasileño anunció que respetaría la Resolución 1929 del Consejo de Seguridad sobre el reforzamiento de las sanciones de junio de 2010, a las cuales se había opuesto.[214] Las reivindicaciones de los tres países se fundaron entonces en las reglas existentes, lo que no cuestiona sus aspiraciones al cambio, en particular a propósito de la resolución de los conflictos.

La resolución del conflicto mediante la persuasión

Los representantes brasileños, chilenos y venezolanos en el poder a inicios del siglo XXI preconizaron una salida de la crisis que evitaba, también sobre el *dossier* iraní, el uso de la coerción representada por las sanciones y las intervenciones militares. No rechazaron estos métodos previstos en la Carta de las Naciones Unidas; no obstante, estimaron que eran menos eficaces para lograr una solución, como podía ser la vía diplomática. Las divergencias se refirieron más al método que a los resultados por obtener. La Declaración de Teherán de mayo de 2010 retomó efectivamente las soluciones abordadas por

[212] "Venezuela defiende el derecho inalienable de los países a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos", *Boletín del MPPRE*, 11 de junio de 2010.

[213] "Lula e o Irã", *Folha de São Paulo*, 26 de septiembre de 2007.

[214] "Amorim apela a Ahmadinejad por americanos", *O Globo*, 23 de septiembre de 2010.

el P5+1 y el OIEA en las conversaciones con Irán en octubre de 2009. El presidente Lula comentó, en 2006, que Brasil y Estados Unidos tenían objetivos similares en el Medio Oriente, pero que privilegiaban maneras diferentes de promoverlas.[215]

Las autoridades de la Concertación y los gobiernos de Hugo Chávez promovieron también la vía del diálogo,[216] pero fue sobre todo el Brasil de Lula el que volvió visibles sus percepciones sobre esta cuestión al intentar una mediación coordinada con Turquía.

No convencida por la estrategia del aislamiento, la diplomacia brasileña propuso conducir a Irán a negociar gracias a contactos directos y diversos que lo comprometieron y lo incitaron a no desligarse de la comunidad de Estados. Celso Amorim se preguntó "¿Cómo influir en el comportamiento de alguien si usted no dialoga con esta persona?".[217] Al contrario, la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, afirmó que fue la adopción de sanciones lo que impulsó a Irán a la mesa de negociaciones.[218] Los actores brasileños defendieron su estrategia subrayando que sólo así lograron discutir los principales puntos de tensión que habían llevado al fracaso de las negociaciones del acuerdo base de octubre de 2009. Los iraníes rechazaron finalmente este texto debido a desacuerdos en torno a la cantidad de uranio a intercambiar por carburante, al lugar del intercambio y al calendario. El mantenimiento de un buen entendimiento con el régimen islámico permitió crear un clima de confianza sin el cual los brasileños estimaron que toda iniciativa de acuerdo se volvería vana.[219] Celso Amorim reportó además que, para convencer a los representantes iraníes, presentó la "amistad" brasileña como una garantía contra el aislamiento.[220] El ministro apeló a tres argumentos principales para explicar cómo Brasil y Turquía lograron que Irán

[215] "La voix du Brésil", *Arabies*, abril de 2006.

[216] Entrevista durante la emisión *"Hard Talk"* de la BBC, 15 de junio de 2010.

[217] "Brasil quer dialogar com todos no Oriente Médio", *Folha de São Paulo*, 21 de febrero de 2008.

[218] "Barack Obama trata de recuperar el terreno perdido en América Latina", *Infolatam*, 5 de marzo de 2010.

[219] "Ministro Celso Amorim não acredita em razões para novas sanções ao Irã", *Folha Online*, 17 de mayo de 2010.

[220] Celso Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011, p. 295.

firmara el documento: el mantenimiento de buenas relaciones con este país; el estatuto de Estados no nucleares que les daba una mayor legitimidad, y el rechazo a afirmar *a priori* que Irán desarrolló efectivamente un programa nuclear con fines militares.[221] Estos tres argumentos reflejaron una posición de inclusión y ninguno supuso el ejercicio de una amenaza. El segundo, que indujo la necesaria ejemplaridad de los negociadores sobre el tema en discusión, constituyó un reproche apenas disimulado hacia Estados Unidos en cuanto a sus compromisos no cumplidos en el marco del TNP. Las autoridades brasileñas, por su parte, renunciaron a la energía nuclear con fines militares e inscribieron esta decisión en la Constitución de 1988.[222] Los gobiernos de Lula convirtieron entonces su situación nacional en una ventaja a escala internacional. A propósito del último punto, Celso Amorim declaró públicamente creer que Irán estaba aún lejos de preparar una bomba atómica, lo que expresó otra desconfianza respecto de las pruebas dadas por Estados Unidos.[223] Luiz Inácio Lula da Silva y su entorno manifestaron divergencias en relación con la primera potencia sobre la manera de percibir a la República Islámica. Las autoridades brasileñas criticaron así de manera subyacente la visión de la diplomacia estadounidense que estimaron demasiado categórica. El presidente Lula consideró que "Irán, que ha sido vendido al mundo como el diablo […], se sentó a la mesa de negociaciones. Quiero ver si los otros van a lograr lo que querían que hiciera Irán. […] Existen personas que no saben hacer política sin un enemigo".[224]

[221] Celso Amorim, "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, pp. 222-223.

[222] El artículo 21, párrafo XXIII, estipula que "toda actividad nuclear sobre el territorio nacional será solamente admitida con fines pacíficos y mediando/mediante la aprobación del Congreso nacional". <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> (16 de junio de 2011).

[223] No se pronunció sin embargo sobre la intención revelada o no de Irán de utilizar la energía nuclear con fines militares. "Brasil cree que Irán está lejos de fabricar la bomba atómica", *Infolatam*, 25 de abril de 2010.

[224] "Brasil: Irán mostró disposición a dialogar, afirma el presidente Lula da Silva", *Reuters*, 20 de mayo de 2010.

La firma de la Declaración de Teherán ambicionaba mejorar las relaciones entre Irán, el OIEA y el P5+1, con el fin de reestablecer las negociaciones con los gobernantes iraníes.[225] Los dirigentes brasileños y turcos esperaban evitar el voto de sanciones suplementarias contra Irán en el Consejo de Seguridad.[226] En efecto, un nuevo texto estaba en negociación desde varios meses atrás; Brasil y Turquía se opusieron en consecuencia a la Resolución 1929 del 9 de junio de 2010. La representante permanente de Brasil en el Consejo de Seguridad, María Luiza Ribeiro Viotti, explicó así la decisión de su país: "Votamos en contra porque no vemos las sanciones como un instrumento eficaz en este caso. Las sanciones traerán ciertamente el sufrimiento del pueblo iraní y serán empleadas por aquellos que, de ambas partes, no desean que el diálogo prevalezca".[227]

Sin embargo, la estrategia brasileña no evitó ciertas tensiones. Primero, con el fin de convencer a Irán de sus buenas intenciones, el gobierno de Lula se abstuvo durante el voto de los textos que condenaban a la República Islámica en el Consejo de Derechos Humanos y en el OIEA en 2009.[228] Su pragmatismo implicó el sacrificio de ciertos valores, también promovidos por su diplomacia, como la promoción de los derechos humanos. Esta tensión se hizo sentir tras la oferta de asilo político expresada por Lula a Sakineh M. Ashtiani, condenada a muerte mediante lapidación por complicidad en el asesinato de su marido, puesto que esta proposición fue rechazada por el régimen de Teherán.[229]

[225] En este sentido, los actores brasileños no la percibieron como la solución del conflicto, sino como una etapa hacia ésta. Marcel Fortuna Biato, "Brasil, Irã e a paz no Oriente Médio", *Mural Internacional*, vol. 1, núm. 2, noviembre de 2010, p. 3.

[226] "Carta aos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Boletín del* MRE *núm. 320*, 19 de mayo de 2010.

[227] Líbano se abstuvo, pero los otros miembros votaron a favor. "Intervenção e Explicação de Voto do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Boletín del* MRE *núm. 355*, 9 de junio de 2010.

[228] A propósito del voto en el OIEA, Cuba, Malasia y Venezuela se pronunciaron en contra; Afganistán, Egipto, Paquistán, Turquía y Sudáfrica se abstuvieron, lo mismo que Brasil, y Azerbaiyán no asistió a la votación. "Irã isolado, mas não pelo Brasil", *O Globo*, 29 de noviembre de 2009.

[229] "Irán rechaza el asilo en Brasil de la condenada a lapidación", *El País*, 4 de agosto de 2010; "Apelo referente à Senhora Sakineh Mohammadi Ashtiani", *Boletín del* MRE *núm. 532*, 13 de agosto de 2010.

Segundo, si Brasil gozaba de buenas relaciones con todos los socios, esta situación no fue fácil de mantener cuando se comprometió con el caso iraní. El acercamiento del presidente Lula con Mahmud Ahmadineyad pudo perjudicar la imagen internacional del líder brasileño. El gobierno de Estados Unidos y en particular el Departamento de Estado, apostaron a esta falla para desacreditar a Brasil. Por ejemplo, filtraciones cuyo probable origen se encontró en Washington, revelaron las ambigüedades brasileñas respecto del OIEA, en lo concerniente al sitio de Resende.[230] Además, un cable publicado por Wikileaks indicó que en 2008 el Departamento de Estado ya se interesaba por las acciones de Brasil en el Medio Oriente y no observaban que sus representantes buscaban preservar su autonomía. No obstante, el documento revela que la ambición brasileña de mantener un equilibrio entre todas las partes era percibido por las autoridades estadounidenses como desfavorable para ellas.[231] Manteniendo su opinión, los actores políticos de Brasil pudieron en cambio marcar puntos para el mundo en desarrollo, cuya fuerza numérica ya ha resultado determinante para la reforma de las organizaciones intergubernamentales.[232]

El *dossier* nuclear iraní recuerda entonces las tensiones presentes en las diplomacias Sur-Sur, a medida que éstas se acercaban y fueron llevadas a posicionarse. La afirmación de las posturas brasileña, chilena y venezolana fue también facilitada por una coyuntura internacional incentivadora.

Un contexto propicio pero obstaculizado por fuertes resistencias en el Norte

En declaraciones del mismo Celso Amorim, el interés brasileño a propósito del programa nuclear iraní, emergió paralelamente con el recru-

[230] Cf. supra, pp. 468-469.

[231] "Whether we Like or Not: Brazil in the Middle East", *sitio de internet del Foreign Policy*, 7 de febrero de 2011.

[232] Declaración de los Países No Alineados sobre la cuestión nuclear iraní, Oficina de Coordinación de los Ministros de los No Alineados, Putrayaja, Malasia, del 27 al 30 de mayo de 2006: apoyan el derecho de Irán a desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos.

decimiento de las tensiones, en 2009.[233] Volvemos a encontrar aquí los efectos paradójicos de las actitudes cerradas por parte de los gobernantes del Norte, en este caso de Estados Unidos,[234] que llevaron a las de Brasil y de Venezuela a reforzarse. Las reticencias de la primera potencia mundial se tradujeron, en primer lugar, en la apreciación crítica de las relaciones bilaterales latinoiraníes hechas públicas por ciertos miembros de la administración de George W. Bush y de Barack Obama.[235] Comentarios negativos fueron regularmente difundidos en lo que concernía a la asociación iraní-venezolana. Varias intervenciones alarmistas, difíciles de apreciar más allá del simple rumor, han generado polémica.[236] Las reacciones gubernamentales tenían también un objetivo doméstico, para tranquilizar a los actores más desconfiados. Sin embargo, estas denuncias no fueron retomadas por todos los representantes estadounidenses; en un informe entregado al Congreso, el Pentágono previno acerca de la presencia de élites militares iraníes en Venezuela, pero este anuncio fue desmentido por miembros del Comando del Sur.[237]

[233] Celso Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, *op. cit.,* p. 283.

[234] Nos limitamos aquí al caso de Estados Unidos, pero habrían podido ser escogidos otros países como Francia. Parecería que el presidente Lula negoció el apoyo francés a cambio de la liberación de Clotilde Reiss. Pero el gobierno francés votó finalmente a favor de las sanciones del Consejo de Seguridad. "Amorim chega ao Irã para preparar visita de Lula, que está otimista", *Folha Online*, 14 de mayo de 2010; "Estados Unidos y Europa dan um passo atrás ante el acuerdo com Teherán", *Folha de São Paulo*, 17 de mayo de 2010.

[235] "Relação entre Brasil e Irã é criticada nos EUA", *Estadão*, mayo de 2009 (Eliot Engel del Partido Democrata, en el Congreso); "Lula enfrenta montanha a ser escalada em acordó com Irã, diz Hillary", *Folha Online*, 14 de mayo de 2010.

[236] Se trató principalmente de información proveniente de la CIA en 2008 (intercambio de material militar vía el vuelo de la Conviasa), de una conferencia del representante del Estado en el Condado de Nueva York, Robert Morgenthau en septiembre de 2009 (actividades militares ilegales en Venezuela) o también de un escrito de Roger Noriega, exsecretario del Departamento de Estado (colaboración nuclear entre los dos países). "Caracas aide au transport du matériel pour des missiles iraniens", *Le Nouvel Observateur*, 21 de diciembre de 2008; Conferencia de Robert M. Morgenthau, "The Emerging Axis of Iran and Venezuela", *The Wall Street Journal*, 8 de septiembre de 2009; "Obama sobre Cuba, Venezuela y Argentina", *El País*, 28 de marzo de 2011.

[237] "Paramilitares do Irã atuam na América Latina, diz Pentágono", *Folha de São Paulo*, 22 de abril de 2010; "'No Iran military presence in Venezuela' –US general", *Reuters*, 27 de abril de 2010.

Las autoridades de Estados Unidos se han limitado, hasta 2011, a sancionar esporádicamente intercambios económicos en el marco de su embargo unilateral;[238] sus acusaciones y las medidas que han podido derivarse de ellas siempre han sido contrarrestadas y criticadas por el gobierno bolivariano. El presidente Hugo Chávez reaccionó fuertemente a las observaciones estadounidenses, que consideró como una intromisión en el manejo de su política exterior y por lo tanto como una acción contra la soberanía venezolana.[239]

Los dirigentes estadounidenses expresaron también su escepticismo a propósito de la iniciativa turco-brasileña sobre la cuestión nuclear iraní.[240] Según la representante permanente de Brasil en el Consejo de Seguridad, Maria Luiza Ribeiro Viotti, la oposición de su gobierno al voto de nuevas sanciones contra Irán, el 9 de junio de 2010, se debió en parte al hecho de que sus recientes esfuerzos no habían sido tenidos en cuenta.[241] La Declaración de Teherán estaba siendo aún analizada por el OIEA en vísperas de la adopción de la Resolución 1929, lo que dejó muy poco tiempo para conocer el texto.[242] Sostenemos que este comportamiento de diversos actores políticos estadounidenses alentó paradójicamente la afirmación de visiones diferentes, en caso de existir, en el Sur.

[238] Cf. capítulo V-A-1-b, pp. 499-501.

[239] "Laços da América Latina com Irã são "péssima ideia", diz Hillary", *Folha Online*, 11 de diciembre de 2009; "Alba chama alerta de Hillary sobre laços com o Irã de agressão", *Folha Online*, 14 de diciembre de 2009; "Venezuela ataca a EE UU por calificar de 'no inteligente' su relación con Irán", *El País*, 10 de julio de 2009; "Mientras Chávez habla de paz Estados Unidos amenaza a Venezuela", MINCI. *Prensa Presidencial*, 1 de marzo de 2011.

[240] Trita Parsi, "The Art of Taking Yes for an Answer", en *A Single Roll of the Dice. Obama's Diplomacy with Iran*, New Haven, Yale University Press, 2013, pp. 194-199.

[241] "Intervenção e Explicação de Voto do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Boletín del* MRE *núm. 355*, 9 de junio de 2010.

[242] Conferencia "Brazil and the New International Order", realizada en la Academia Diplomática de Viena, Austria, 21 de junio de 2010. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/o-brasil-e-a-nova-ordem-internacional-palestra-do-ministro-celso-amorim-na-academia-diplomatica-de-viena-viena-21-de-junho-de-2010> (17 de junio de 2011). Véase también Celso Amorim, *Teerã, Ramalá e Doha, Memórias da Política Externa Ativa e Altiva*, São Paulo, Benvirá, 2015, pp. 84-91.

El análisis de la acción de mayo de 2010 demostró que el Brasil de Lula confirmó su demanda de participación en las decisiones mundiales, y que se estimó capaz de asumir responsabilidades. Sin embargo, en la perspectiva brasileña, actuar de manera "responsable" no significaba tener que aceptar posiciones e interpretaciones similares a las de los países poderosos, como éstos parecían esperarlo. Para el presidente brasileño, "ser demócrata en el plano internacional acredita que todos tenemos el derecho de ser actores, que cada actor tiene sus razones y que, por fin, la razón del más fuerte no es siempre la más fuerte de las razones".[243]

Aparentemente parecería que hubo un malentendido entre los gobiernos brasileño y estadounidense a propósito del punto cinco sobre el intercambio de 1 200 kilogramos de uranio enriquecido. Desde la perspectiva de los dirigentes estadounidenses, la Declaración de Teherán no era válida porque el volumen de uranio previsto en el intercambio ya no era suficientemente significativo. En octubre de 2009 esta cantidad equivalía, según las estimaciones del OIEA, a 70% de las reservas iraníes; en cambio representaba menos de 50% en junio de 2010.[244] Parece sorprendente que las autoridades brasileñas hayan ignorado esta evolución, o bien interpretaron demasiado ampliamente la disposición de Estados Unidos a favor de su iniciativa con Turquía. Tras la Conferencia sobre la Seguridad Nuclear de abril de 2010 en Washington, la información filtrada a la prensa dejaba entrever, sin embargo, las reticencias de Estados Unidos.[245] Posteriormente, Itamaraty difundió una carta enviada por Barack Obama, en la

[243] Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 19 de noviembre de 2006, en *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 36.

[244] "Declaração Conjunta de Irã, Turquia e Brasil -17 de maio de 2010", *Boletín del MRE núm. 310*, 17 de mayo de 2010; Olivier Dabène, "Irán: le surprenant faux-pas de la diplomatie brésilienne", *OPALC*, 15 de junio de 2010.

Las autoridades iraníes afirmaron, además, continuar con el enriquecimiento de uranio después del acuerdo. "Após acordo, Irã diz que continuará a enriquecer uranio a 20%", *Folha Online*, 17 de mayo de 2010.

[245] El presidente Barack Obama no se comprometió a aplazar las sanciones del Consejo de Seguridad, aunque no se opuso a una solución negociada. "Cumbre Nuclear. Lula y Erdogan proponen a Obama frenar sanciones a Irán", *Infolatam*, 13 de abril de 2010.

que invitaba a su homólogo a convencer a Irán de que aceptara la propuesta del P5+1.[246] Los representantes brasileños buscaron con este gesto manifestar su buena fe, subrayando el doble juego de Estados Unidos; además, se permitieron esta ruptura protocolaria porque la imagen de la primera potencia mundial se encontraba ya degradada. En ese momento de tensión, la cerrazón del Norte, incitó asimismo a la diplomacia brasileña a mostrar su desacuerdo y a continuar con su compromiso.

Esta cerrazón estadounidense resultó igualmente contraproducente para la legitimidad de las organizaciones internacionales. En efecto, la severidad con Irán y la reticencia frente a toda alternativa tendieron a frustrar a los actores políticos brasileños y venezolanos. A veces llegaron incluso a bloquear los engranajes del multilateralismo. Sus votos en el OIEA, en 2009, lo atestiguan porque simbolizaban el rechazo de estos dos países a transferir el *dossier* iraní al Consejo de Seguridad, criticado por su falta de transparencia funcional.[247] Los escritos de Celso Amorim al respecto son elocuentes:

> El supuesto cuarto ciclo de sanciones contra Irán fue autorizado en una atmósfera de regateo y secreto totalmente incompatible con el papel que el Consejo de Seguridad debería jugar, probando al mundo entero que la reforma debería ir más allá de la cuestión de la composición: los métodos de trabajo del Consejo necesitan ser más transparentes y más responsables respecto a toda la comunidad internacional […] De cierta manera, existe un paralelo entre el episodio iraní y Cancún: las dos veces Brasil trató de buscar soluciones constructivas y pragmáticas a problemas reales que afectan a la comunidad internacional (aunque en Cancún nuestro propio interés material estaba en juego). Las dos veces, estos gestos fueron percibidos como una pura obstrucción o una desviación peligrosa del camino preestablecido. Después de Cancún, fueron necesarios aproximadamente cinco meses para que nuestra posición fuera totalmente comprendida por algunos de nuestros socios […] Esperemos a ver si nuestros esfuerzos,

[246] "Leia íntegra traduzida da carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com o Irã", *Folha Online*, 27 de mayo de 2010. Ya existían señales anteriormente: "Obama quer que Brasil dê exemplo ao Irã", *Folha de São Paulo*, 10 de julio de 2009.

[247] MPPRE, *Libro amarillo 2007*, p. 555; "Venezuela rechaza sanciones contra Irán por parte del Consejo de Seguridad", *Boletín del MPPRE*, 16 de septiembre de 2010.

que desembocaron en la Declaración de Teherán, serán correctamente apreciados.[248]

El fracaso turco-brasileño para introducir la Declaración de Teherán en las discusiones del Consejo de Seguridad recuerda también la falta de peso de varios países emergentes para lograr imponerse solos en la gestión de los principales asuntos mundiales.

Fragilidad del Brasil emergente y necesidad del Sur

El voto de las sanciones contra Irán en el Consejo de Seguridad en junio de 2010 recuerda que, incluso emergente, la diplomacia brasileña presentó dificultades para hacerse escuchar fuera de un grupo. Celso Amorim concluyó, a propósito de este episodio: "En lo que concierne a la paz y la seguridad, no sé si el mundo ya está maduro para recibir a los que llegan por primera vez, como Brasil, India, Turquía, Argentina, Sudáfrica y muchos otros. En este sentido, Brasil es aún el país del futuro".[249]

La Declaración de Teherán fue negociada por sólo dos Estados del Sur[250] que no lograron inclinar el Consejo de Seguridad de la ONU a su favor. La fuerza numérica pareció seguir constituyendo un factor indispensable para llevar a los más poderosos a la mesa de negociaciones. El presidente Lula solicitó el apoyo de su región, pero después de haber negociado la Declaración; sus vecinos no fueron entonces verdaderamente incluidos en esta gestión.[251]

[248] Celso Amorim, "Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview", *op. cit.,* pp. 224-225.

[249] Conferencia "Brazil and the New International Order", *op. cit.*

[250] Sobre los motivos de Brasil y Turquía, véase André Luiz Reis da Silva y Ricardo Leães, "A Convergência Turco-Brasileira na Declaração de Teerã", *Mural Internacional*, vol. 5, núm. 2, julio-diciembre de 2014.

[251] "Lula pide apoyo a la Unasur y a México para el acuerdo con Irán", *Infolatam*, 26 de mayo de 2010. Varios países se mostraron favorables a la iniciativa, pero no pudieron hacerlo más que de forma retórica. "Gobierno de Venezuela respalda acuerdo entre Irán, Turquía y Brasil sobre programa nuclear", *MINCI. Prensa Presidencial*, 20 de mayo de 2010; "Brasil e Catar buscam consolidar relações", *ANBA*, 13 de mayo de 2010.

El ejemplo iraní ilustra las divergencias de método y opinión entre las potencias tradicionales y ciertos países en desarrollo; revela también la dificultad de estos últimos para obtener el reconocimiento de sus papeles en los ámbitos de la paz y la seguridad internacionales frente a las posiciones del Norte. El deseo de participar en las grandes decisiones no resume las motivaciones de los actores sudamericanos; sus esfuerzos no deben tampoco borrar los intereses en juego detrás de su movilización respecto a la cuestión iraní. Éstos participaron también de actitudes más comprometidas.

CONCLUSIÓN DE LA SEGUNDA PARTE

Las posiciones brasileñas, chilenas y venezolanas sobre el programa nuclear iraní confirman una voluntad transformadora reformista. En el curso de la primera década del siglo XXI, la creación de un nuevo sistema, o la vía revolucionaria, no fue vislumbrada por los gobiernos de los tres países estudiados a pesar de una retórica a veces radical. El objetivo, en particular para Hugo Chávez, parece más simbolizar la profundidad del descontento. Si retomamos la tipología de Robert Gilpin, las demandas de las diplomacias Sur-Sur aquí estudiadas conducirían a un cambio sistémico *(systemic change)*,[1] traducirían el deseo de modificar la distribución del poder de decisión a escala global e inducirían interpretaciones algunas veces diferentes sobre la aplicación de las reglas existentes, como lo demostramos respecto a la soberanía, la resolución de los conflictos y las cuestiones de desarrollo. Los gobiernos de Brasil, Chile y Venezuela podrían incluso parecer más apegados a la norma que aquellos que la establecieron, porque las infracciones a su aplicación resaltaban las asimetrías políticas internacionales. El marco propuesto fue aceptado, pero juzgado insatisfactorio, por lo que los actores estudiados intentaron modificarlo desde el interior.

Hemos señalado además que sus reivindicaciones se insertaron en una lógica histórica, lo que nos permite ofrecer dos conclusiones adicionales. Las transformaciones inducidas por la unión del Sur se inscribieron en una dinámica lenta, a semejanza de la evolución de las relaciones bilaterales. Las múltiples demandas de ayer, algunas veces concretadas dentro de las organizaciones gubernamentales —como la ampliación del Consejo de Seguridad y la obtención de un trata-

[1] Cf. introducción de la segunda parte, p. 234; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 [1981], pp. 39 y 47.

miento diferenciado en la OMC—, sirvieron de trampolín a las más recientes, en una lógica de *path shifting*. No obstante, la dependencia de un contexto mundial favorable reflejó una debilidad de las políticas exteriores de Brasil, Chile y Venezuela, a saber, la de ser capaces de expresar sus visiones de las relaciones internacionales de una manera continua y, por consiguiente, durable. Ello explica en parte por qué el cambio por medio del Sur se da a tirones. Además, la reactivación de numerosas reclamaciones en los últimos años no siempre ha resultado de su entera satisfacción. El proceso de emergencia de estos países del Sur está aún en marcha y el "espíritu de no alineamiento" persistió porque siguió lleno de aspiraciones.

Por su parte, Robert Gilpin asocia la guerra con el advenimiento de grandes trastornos mundiales y la negociación con modificaciones incrementales y menores.[2] Las demostraciones de los dos últimos capítulos nos llevan a alejarnos de esta lectura. No es indispensable hacer una revolución para reorientar de manera significativa una situación. La integración progresiva de los tres Estados en estudio y las evoluciones provocadas por sus percepciones y sus prácticas de las relaciones internacionales representan una profunda transformación de la escena interestatal. Sin embargo, el hecho de que estos actores se consideraron víctimas de las estructuras y de las normas creadas por las potencias del Norte, pero que siguieron participando, constituyó un logro del sistema existente.[3]

La reactivación de la dinámica Sur-Sur no ocurrió sin obstáculos y errores. Ya hemos mencionado que los vínculos de nuestros casos de estudio con el mundo en desarrollo originaron tensiones, incluso contradicciones, entre los diversos ejes de sus políticas exteriores. Parece conveniente entonces interrogarse de manera más precisa sobre los desafíos que este acercamiento implicó y sobre lo que debió confrontar.

[2] Cf. introducción, pp. 25-29.

[3] Esta idea es defendida por John Ikenberry: "El orden occidental es hoy, en resumen, difícil de derrocar y fácil de integrar". El autor distingue claramente orden "occidental" y Estados Unidos; esto significa que los Estados del Norte no están seguros de salir siempre triunfadores de las negociaciones que tienen lugar en su ámbito. John G. Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 1, enero-febrero de 2008, y "The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order", *Foreign Affairs,* vol. 93, núm. 3, 2014.

Tercera Parte:

DESAFÍOS PARA EL SUR, AUTENTICIDAD Y ARRAIGAMIENTO

La reactivación de las relaciones Sur-Sur cambió simultáneamente a las diplomacias brasileña, chilena y venezolana y al sistema internacional en su conjunto. No obstante, como ya lo ha demostrado la historia en cuanto a nuestra temática, la vocación al cambio no se inscribe automáticamente en el centro de las reivindicaciones de los actores considerados. La aspiración a la reforma también puede evolucionar, tanto en la naturaleza de sus objetivos por alcanzar como en las modalidades de su implementación. Así, el acercamiento Sur-Sur no estuvo exento de desafíos y debemos estudiar también lo que cuestionó a este proceso de interdependencia, incluso lo que le faltó. Al hacerlo discerniremos en qué medida estos desafíos minimizaron el cambio promovido.

Émile Durkheim integra los sesgos que pueden existir en la activación de la división del trabajo social; enumera tres principales "formas anormales" de densificación cuando ésta no produce solidaridad. La división del trabajo anómico resulta de una falta de contacto entre las unidades que impide toda reglamentación de las relaciones sociales.[1] Por su parte, la división del trabajo como imperativo lleva a una situación en la que los intercambios sociales estén marcados por las diferencias entre la distribución de las funciones y la de los talentos, es decir, por una desigualdad en el acceso a ciertos papeles.[2] El sociólogo distingue una tercera patología a la que no da un nombre específico y que deriva de una mala distribución de las funciones entre las entidades cuando no proporciona "materia suficiente para la actividad de los individuos".[3] Sólo la primera patología de Émile Durkheim nos parece útil en nuestros casos de estudio, a la que añadiremos, sin embargo, un matiz, pues nos parece que dos desafíos

[1] De ahí nuestra insistencia en la durabilidad de la reactivación al inicio del capítulo II, pp. 172-174.

[2] Esta situación corresponde, por ejemplo, al caso de las relaciones Norte-Sur, cf. capítulo III-A y B, pp. 317 y ss.

[3] Émile Durkheim, "Las formas anormales", en *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, pp. 301-335, cita p. 330.

importantes perturbaron la profundización de los lazos materiales y morales Sur-Sur: la autenticidad y el arraigamiento.

Las tres diplomacias estudiadas, pero sobre todo la brasileña y la venezolana, evocaron de manera recurrente la "originalidad" de las relaciones Sur-Sur. En materia de cooperación y de intercambios económicos, por ejemplo, los proyectos se diferenciarían de aquellos realizados en el contexto Norte-Sur. Los actores solían insistir en el carácter horizontal de las relaciones Sur-Sur que presupone igualdad y reciprocidad entre los socios, por lo que se impone un análisis más profundo de esta horizontalidad. Nos preguntamos acerca de la naturaleza de las relaciones entre los países en desarrollo: ¿cómo pueden progresar estas interacciones sin perder sus especificidades, mientras que tienden a insertarse en un sistema globalizado ya existente? Hemos sostenido que participaron de la integración internacional de Brasil, Chile y Venezuela, y que no pretendieron crear otro marco. Aquí introduciremos un matiz, tal vez un complemento, al análisis de Émile Durkheim: su reflexión no plantea la cuestión de los cambios que pueden tener lugar durante la formación de la solidaridad orgánica dentro de la sociedad y que complican e incluso modifican el perfil de la densidad dinámica.

Hasta ahora nuestro estudio se ha concentrado en la escala intergubernamental. Como lo subraya el sociólogo: para existir, la densidad dinámica necesita contactos suficientes y continuos en el tiempo.[4] Los representantes de nuestros tres casos son elegidos por su pueblo, la durabilidad de los lazos Sur-Sur no podría por lo tanto depender sólo de las buenas voluntades gubernamentales. Es preciso que más allá de las autoridades políticas centrales estas iniciativas se difundan en el seno de las sociedades. Evocaremos la importancia de su enraizamiento societal y demostraremos que constituyó "la última frontera" de este proceso.

Después de haber abordado las transformaciones en curso sobre la naturaleza de las relaciones Sur-Sur, serán examinadas las fragilidades sociales de la reactivación actual.

[4] Émile Durkheim, *op. cit.,* pp. 292-296.

V
ENTRE RETÓRICA TRADICIONAL Y APLICACIÓN DESNATURALIZADA

A pesar de un enfático discurso sobre su originalidad, la reactivación Sur-Sur cuestionó ciertos fundamentos conceptuales. Los representantes de los gobiernos de Lula, de Hugo Chávez y de la Concertación primero, luego de la Coalición por el Cambio, de manera menos enfática estos últimos se apegaron a la noción de horizontalidad para justificar la especificidad de las relaciones Sur-Sur y por lo tanto demarcarse de su antónimo Norte-Sur que estaría marcado por la verticalidad. En efecto, Joseph Nye y Robert Kehoane precisan en su reflexión sobre la interdependencia que el fenómeno no requiere la igualdad entre los socios.[1] Según los actores estudiados, contrariamente a las asimetrías tradicionales, el acercamiento entre los países en desarrollo podría respetar una lógica de reciprocidad. Además, al contrario de las relaciones Norte-Sur unilaterales que favorecían a los Estados desarrollados, aquél se fundaría sobre el beneficio mutuo. Este último remite a una noción de intercambio y de beneficios compartidos, mientras que la primera originalidad introduce cada vez más la cuestión de la necesaria simetría entre los papeles de cada participante. La reciprocidad expresa la búsqueda de la igualdad y el beneficio mutuo supone la repartición de las ganancias. Por ejemplo, el ministro brasileño de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, escribió acerca de la cooperación Sur-Sur: "Nosotros buscamos concretar una nueva visión de las relaciones entre los países en desarrollo, inspirada en la comunión de intereses y la ayuda

[1] Robert Kehoane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Nueva York, Longman, 3a. ed., 2001, p. 8.

mutua".[2] Las autoridades sudamericanas retomaron el concepto lanzado en la Conferencia de Bandung en 1955 y reactualizado por los diplomáticos chinos con el término *win-win diplomacy,* a propósito de su política hacia África.[3]

Observamos sin embargo una tensión entre esta retórica y la concretización de los acuerdos Sur-Sur. En su análisis de las "formas anormales" de la densidad dinámica, Émile Durkheim se interesa por la falta de reglamentación, pero también por la mala regla: "No basta con que haya normas, pues a veces estas mismas normas son la causa del mal".[4] El sociólogo evoca el problema de la regla sólo cuando ésta instituye desigualdades sociales.[5] Nosotros agregamos que un desafío puede emerger en el curso de la aplicación de la regla y de la evolución de las interacciones sociales. En cuanto a las relaciones con el mundo en desarrollo, los gobernantes de los tres casos recordaban el carácter más recíproco de los lazos; sin embargo, esta igualdad fue desvirtuada en la medida en que se intensificaron y realizaron los proyectos Sur-Sur. La elaboración de una regla, por lo tanto, nunca es definitiva y en consecuencia su modificación puede convertirse en un obstáculo para el proceso de densidad dinámica. Conviene entonces estudiar la evolución de las normas más allá de lo que sugiere el análisis durkheimiano de la división del trabajo social. Abordaremos diferentes desafíos que los gobiernos favorables a la profundización de las relaciones Sur-Sur de nuestros casos confrontaron, en torno a dos puntos principales.

El impulso tercermundista fue criticado por no haber logrado realizar los compromisos anunciados de manera retórica, o que resultaron tras la firma de acuerdos. ¿En qué medida la reactivación logró superar esta primera dificultad? El efecto anuncio siguió sien-

[2] Celso Amorim, "A cooperação como instrumento da política externa brasileira", en "Cooperação bilateral com América Latina e Caribe", *Via ABC*, junio de 2006, p. 16.

[3] Mélanie Moussours, "Un pré carré sauce aigre douce? La Chine en Afrique : analyse d'une relation Sud-Sud", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Lille, IEP, 2006.

[4] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, p. 318.

[5] *Ibid.*, pp. 323-328.

do un instrumento empleado por los representantes políticos para estimular artificialmente la intensificación de los contactos Sur-Sur. A pesar de este escollo, se resintieron los esfuerzos consentidos al servicio de este acercamiento en los casos de Brasil, Chile y Venezuela. Este mejoramiento constituyó un importante factor en la consolidación de las relaciones con África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente, pero, paralelamente, trajo consigo nuevos cuestionamientos sobre la evolución de su naturaleza. En otros términos, la mejor aplicación de los acuerdos Sur-Sur se efectuó en detrimento de algunas de sus características originales esenciales, tales como el respeto a la reciprocidad.

Una segunda cuestión deriva de esta tensión y se concentra en el aspecto altruista asociado a la lógica de beneficio mutuo. Las estrategias brasileñas, chilenas y venezolanas hacia el mundo en desarrollo respondieron cada vez más a lógicas egoístas, con algunas variantes en función de los países. Dos ejemplos revelan esta paradoja: el enrolamiento de sus vecinos en las iniciativas Sur-Sur y las consecuencias competitivas de la aplicación de un modelo neoliberal de intercambios económicos.

A. Cooperación Sur-Sur y limitaciones

El repliegue de los años ochenta manchó la imagen de las diplomacias Sur-Sur. Fueron acusadas de limitarse a un simple discurso, sin concretización de los compromisos anunciados.[6] El desafío de la realización de los acuerdos Sur-Sur persistió para Brasil, Chile y Venezuela; sin embargo, identificamos al respecto una toma de conciencia por parte de los gobernantes, y por consiguiente una mejora en la ejecución de los proyectos. Esta evolución abrió al mismo tiempo la vía a una nueva tensión, con el alejamiento del concepto original de cooperación Sur-Sur.

[6] Un recorrido histórico nos llevó, asimismo, a matizar esta visión. Cf. capítulo I-B, pp. 127-142.

1. Característica desafortunada: el desafío de la concretización

Dos escollos principales reflejan las dificultades de los países estudiados, a la hora de implementar los acuerdos firmados con sus socios en desarrollo: el recurso al efecto anuncio y la persistencia de obstáculos específicos de los lazos Sur-Sur.

a) Un efecto anuncio siempre de actualidad

La retórica no fue utilizada en este caso para inflar falsamente relaciones que no tomaron consistencia; más bien denotó ambiciones demasiado grandes. Fueron sobre todo los presidentes Lula y Hugo Chávez quienes más recurrieron a esta trampa. Esta falta de realismo en cuanto a la factibilidad de los programas considerados se ilustra de tres maneras complementarias.

En primer lugar, prisioneros de su voluntad de acercarse rápidamente a las otras regiones en desarrollo, los dirigentes brasileños y venezolanos alentaron la creación de foros de discusión, específicamente Sur-Sur, que se agregaron a los que ya existían. Estos nuevos encuentros llenaron las agendas diplomáticas y algunos países ya no pudieron seguir el ritmo de las visitas. Así, la multiplicación de las reuniones no aseguró forzosamente la calidad de los trabajos que en ellas se realizaban. Los grupos tradicionales, como el Movimiento de los Países No Alineados (MNA), el G-77 o el G-15, no lograron resolver sus problemas de participación y siguieron siendo desertados por los representantes de alto nivel. Los presidentes chilenos, por ejemplo, asistieron a las cumbres ASPA y ASA, pero no estuvieron presentes en las del MNA, de 2006 y 2009. El líder venezolano, uno de los actores más activos, tampoco participó en la Cumbre de los No Alineados de Sharm-el-Sheikh, ni en la del G-15 de 2010.[7] Asimismo, sólo la mitad de los jefes de Estado invitados acudieron personalmente a ASPA I. Esta proporción fue aún más baja para la participación en ASA I, aunque mejoró en la Segunda Cumbre en la Isla Margarita en 2009.[8] Por últi-

[7] "Presidente Chávez lamentó no asistir a las cumbres del G-15 y ALC-UE", *Boletín del MPPRE*, 16 de mayo de 2010.

[8] Estaban anunciados entre 15 y 19 presidentes. "En II Cumbre Sur-Sur Mora-

mo, el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) siguió estando sub-explotado,[9] debido a múltiples procesos interregionales que coexistían, como la APEC,[10] el PBEC,[11] la PECC,[12] las reuniones con el ASEAN, etcétera.

La sobrecarga de las agendas diplomáticas se vio también agravada por la amplitud de ciertos proyectos que los países trataron de llevar a cabo. Por otra parte, varios programas de acción englobaron un importante número de temáticas, lo que volvió su ejecución laboriosa y consumidora de tiempo. Los G-77 y el MNA ya eran criticados por su vocación demasiado universal en detrimento de actividades más específicas y concretas.[13] Fue el Foro de Diálogo IBAS el que padeció este mal hábito.[14] No nos interesamos aquí en el muy amplio aspecto de sus declaraciones, que remiten más bien a la diversificación de las políticas exteriores de los tres países miembros;[15] en cam-

---

les buscó aliados africanos para inversión y relación comercial", *Los Tiempos*, 3 de diciembre de 2006; "Presidente Chávez en Margarita para instalar Cumbre ASA", *Boletín del MPPRE*, 25 de septiembre de 2009.

[9] Manfred Whilhelmy, "La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico", *Estudios Internacionales*, vol. 43, núm. 167, septiembre-diciembre, 2010, p. 132.

[10] Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

[11] Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.

[12] Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico, organismo tripartito.

[13] Eugène Berg, *Non alignement et nouvel ordre mondial*, París, Presses Universitaires de France, 1982.

[14] Al contrario de los grupos tradicionales, IBAS no disponía de un secretariado permanente, su funcionamiento dependía de los gobiernos.

La crítica de la dispersión de la agenda IBAS es recurrente de parte de los brasileños, los indios y los sudafricanos: Georges D. Landau, "Reflexões sobre a atual política externa brasileira", *Revista de Economía & Relações Internacionais*, vol. 8, núm. 16, enero de 2010, p. 40; Paulo Roberto de Almeida, "Never Before Seen in Brazil: Luiz Inácio Lula da Silva's Grand Diplomacy", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 168; Ruchita Beri, "IBSA Dialogue Forum: An Assessment", *Strategic Analysis*, vol. 32, Issue 5, septiembre de 2008, p. 823; Greg Mills, "Para hoy, no mañana: evolución de los vínculos entre África y América Latina", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 74, junio de 2005.

[15] Cf. anexo 33, cuadro 68, p. 435. NB: los anexos se encuentran disponibles en el volumen 2 en el sitio de internet de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México: <libros.colmex.mx> en formato PDF de descarga gratuita.

Recordemos que los tres pilares del Foro son la concertación política, la cooperación sectorial y el Fondo IBAS. A éstos puede agregarse la creación de lazos trans-

bio, el pilar de este grupo que estaba dedicado al reforzamiento de los vínculos entre Brasil y sus socios sudafricanos e indios, se articuló en torno a no menos de 16 grupos de trabajo temáticos que tuvieron como finalidad la elaboración de programas comunes.[16]

Las declaraciones oficiales subrayaron que si la mayoría permitieron esbozar proyectos,[17] algunos no produjeron ningún efecto, por razones específicas como los cambios de personal, pero también porque se volvió difícil para las altas instancias del poder ejecutivo controlar y alentar todas las actividades. Luego de sus encuentros, los ministros o los jefes de Estado y de gobierno señalaron con el dedo a los grupos que tenían dificultades para funcionar. Por ejemplo, durante la Cumbre Ministerial de Somerset West del 11 de mayo de 2008, se llamó la atención a los grupos de trabajo (GT) de salud y de defensa (§37). La Declaración de Nueva Delhi del 15 de octubre de 2008 pidió a los GT sobre energía, salud, administración fiscal y transporte (aviación civil) reunirse lo más rápidamente posible (§44); fue el turno de ser reprendidos los GT de energía, salud, administración fiscal, transporte y turismo, por los ministros reunidos en Brasilia en septiembre de 2009.[18]

---

regionales. Folashadé Soulé-Koohndou, "Coopération Sud-Sud et lutte contre la pauvreté : le cas du Forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012.

[16] Los grupos abordaban las siguientes temáticas: administración pública y gobernanza, administración fiscal y aduanera, agricultura, comercio e inversión, cultura, defensa, desarrollo social, educación, energía, medio ambiente y cambio climático, vivienda, salud, ciencia y tecnología (e investigación antártica), sociedad de la información, transporte y turismo. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos- inter-regionais/forum-ibas> (3 de agosto de 2011); Adriana Mesquita Corrêa Bueno, "Política externa brasileira e coalizões do Sul: O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, São Paulo, Programa San Tiago Dantas, 2010, pp. 84-90.

[17] Hemos mencionado, por ejemplo, a IBASMAR (cf. II-D-2, pp. 291-297) e incluso la investigación científica. Otros avances son difícilmente apreciables, como los intercambios de experiencia a propósito de la lucha contra el VIH-SIDA. Para un análisis concreto en el ámbito de la salud, véase Pablo Marchiori Buss y José Roberto Ferreira, "IBAS: Coordinação e Cooperação entre Países em Desenvolvimento", en *IBAS*, Brasilia, FUNAG, 2009, pp. 193-215.

[18] En cambio, la cumbre de abril de 2010 no hace ninguna observación similar. <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/view> (3 de agosto de 2011).

Plannings sobrecargados asociados a proyectos demasiado amplios complicaron lógicamente el buen seguimiento de las cumbres y de los documentos firmados. De manera general, ninguna información global fue difundida sobre el porvenir de los compromisos adquiridos por Brasil, Chile y Venezuela; la información se constató por lo tanto sólo conforme aparecían publicaciones ocasionales, declaraciones oficiales, o por medio de la prensa.[19] En cuanto a las reuniones de alto nivel, Sérgio Danese explica que "el seguimiento es el peor momento de la diplomacia de cumbre: porque no goza de la atención y la visibilidad dadas a la cumbre misma, ni de la preeminencia y la fuerza catalizadora de los encuentros".[20] El seguimiento ofreció con frecuencia un cierre definitivo en las prioridades ministeriales. Una comparación de la evolución de los procesos ASPA y ASA resultó instructiva para este propósito.[21] La continuidad del diálogo interregional entre cada cumbre fue efectivamente tenue, por ello preferimos evocar "procesos" más que "cumbres", pues este último apelativo no expresa las relaciones que existían de manera continua. Sin embargo, los resultados de uno y otro difirieron: en ambos casos fueron previstas reuniones temáticas entre los encuentros de jefes de Estado y de gobierno, en particular respecto a los asuntos exteriores, la economía, las cuestiones sociales y la cultura. Mientras que en ASPA los encuentros se organizaron desde el final de la Cumbre de Brasilia hasta las revueltas en el mundo árabe, el desarrollo de ASA se reveló más laborioso. Entre 2005 y 2010 diez reuniones ministeriales tuvieron lugar en el marco de ASPA, contra sólo cinco de ASA entre 2006 y 2010.[22] Los grupos de trabajo de este último comenzaron a funcionar en 2009.[23] La presidencia venezolana de ASA se dedicó a estruc-

[19] Ya hemos observado esta situación cuando analizamos la diplomacia solidaria. Cf. capítulo II-C, pp. 246-248.

[20] Sérgio Danese, *Diplomacia presidencial*, Río de Janeiro, Topbooks, 1999, p. 111.

[21] Para el detalle de los procesos, cf. anexo 6, pp. 237 y ss.

[22] Las reuniones de ASPA involucraron a los Ministerios de Relaciones Exteriores (5), de Economía (2), de la Cultura (2), de Cuestiones Sociales (2), del Medio Ambiente (1), y a los que trabajaban en recursos hidráulicos y en la lucha contra la desertificación (1). Las reuniones de ASA tuvieron como temas los asuntos extranjeros (3), la energía (1) y el comercio (1).

[23] Cf. anexo 6, p. 227.

turar el proceso antes de empezar a discutir actividades más concretas. Las reseñas de las reuniones expresaron claramente las diferencias de agendas entre los dos procesos. ASA se estancó en 2007 porque se hundió en la voluntad de institucionalizar grupos de trabajo a partir de ámbitos estratégicos establecidos durante la Primera Cumbre de Abuja, y de crear un secretariado permanente. En consecuencia, por complejizar demasiado la estructura de ASA, con el honorable objetivo de hacerla más duradera, los coordinadores hicieron más lento el seguimiento del Plan de Acción de Abuja. Hugo Chávez reconoció en 2010: "Ahí tenemos un primer mapa de trabajo, pero hay que imprimir más constancia".[24]

Otra consecuencia de las ambiciones, a veces desmesuradas, fue el abandono, el olvido y el fracaso de varios proyectos. Afirmar lo anterior sólo fue posible gracias a la difusión de información por parte de los organismos públicos sobre sus acuerdos de negociación. Esta estrategia de comunicación confirmó el uso de la retórica como un efecto anuncio. De los tres países estudiados, obtuvimos más datos de Venezuela en la medida en que el Ministerio de Relaciones Exteriores publicó sus balances anuales de actividades. Al contrario, las autoridades chilenas emplearon mucho menos el instrumento retórico, pero por lo mismo resultó más difícil recabar información. Tampoco olvidemos que no todas las declaraciones de los actores políticos constituyeron sistemáticamente obligaciones. Los textos firmados no siempre estuvieron jurídicamente vinculados a una obligación de instrumentación, aunque pudieron servir para señalar la intención de los gobiernos de buscar un área de cooperación.[25] A pesar de los límites impuestos a nuestro análisis, es posible sacar algunas conclusiones a partir de los datos a nuestra disposición. Algunos proyectos, a menudo de los más ambiciosos, parecieron quedar en letra muerta. En 2003, Luiz Inácio Lula da Silva propuso la negociación de una zona de libre cambio entre todos los países del G-20C,

[24] "Venezuela y Libia buscarán concretar convenio para el intercambio estudiantil", MINCI. *Prensa Presidencial*, 23 de octubre de 2010.

[25] Mauricio Moreira Mesquita (ed.), *India: Latin America´s Big Thing?*, Special Report on Integration and Trade, BID, 2010, p. 85. Sobre los tipos de acuerdos iraní-venezolanos, por ejemplo, véase anexo 7, cuadro 18, p. 286.

y al año siguiente la creación de un centro internacional para el desarrollo; estas dos sugerencias no tuvieron, hasta donde sabemos, ningún resultado.[26] Durante su discurso pronunciado ante la Unión Africana en Banjul, en 2006, Hugo Chávez enumeró una serie de proyectos para reforzar los lazos afrolatinoamericanos, basados en el modelo de organismos regionales: Petrosur en el ámbito de los hidrocarburos y la economía (inspirada en Petroamérica), una Corporación de Televisión del Sur (Telesur) para los medios de comunicación, un Banco del Sur (solamente a escala regional) para las cuestiones financieras y una Universidad del Sur, para la educación.[27] Ninguno fue realizado a escala global; aunque ciertamente observamos asociaciones puntuales entre medios de comunicación, e intercambios universitarios que se profundizaron. Pero estas actividades se situaron por debajo de las ideas iniciales. Asimismo, el presidente venezolano emprendió la diversificación de las capacidades de refinamiento extrarregionales de la empresa petrolera nacional, PDVSA, y prometió la construcción de refinerías (muchas veces en asociación) en Siria —con Irán y potencialmente con inversionistas privados malayos—, pero también en China, Vietnam e incluso en Mauritania.[28] Sólo encontramos huellas del proyecto puesto en marcha en China; el de Vietnam habría sido completamente abandonado, y el de Siria, lanzado en 2007, se encontraba aún en fase de estudio pre-

[26] "Lula propõe a criação de um centro internacional para o desenvolvimento", *ANBA*, 14 de junio de 2004; "Lula defende criação de área de livre comércio entre países do G-20", *ANBA*, 12 de diciembre de 2003.

[27] Intervención de Hugo Chávez durante la VII Cumbre de la Unión Africana, en Banjul, Gambia, 1 de julio de 2006, en MPPRE, *Libro amarillo 2006*, pp. 651-652. Los desafíos de la cooperación venezolana se analizan también en Tahina Medina Ojeda, "La cooperación sur-sur venezolona: mucho más que un proyecto, mucho menos que un proceso consolidado", en Citlali Ayala Martínez y Jesús Rivera de la Rosa (coords.), *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*, México, Instituto Mora/Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, vol. 2, 2014.

[28] Venezuela también fue invitado a invertir en Sudáfrica pero no encontramos respuesta a esta oferta. "Alianza estratégica en puerta", *IPS*, 4 de septiembre de 2008.

"Venezuela y China sostienen una alianza estratégica", *MINCI. Prensa Presidencial*, 7 de abril de 2009; "Venezuela proyecta construir refinería en costa occidental de África", *MINCI. Prensa Presidencial*, 14 de septiembre de 2009.

liminar en 2010.[29] Los gobiernos bolivarianos escogieron una estrategia de acercamiento en todas direcciones con el mundo en desarrollo, por lo tanto, la multiplicación de los acuerdos formó parte de su política, aunque en un segundo tiempo, los dilemas de la concretización se volvieron más agudos. Así, programas más modestos, como la creación con Malasia de una empresa conjunta de producción de aceite de palma,[30] fueron abandonados. Las relaciones con este país asiático no fueron ciertamente prioritarias, aunque encontramos ejemplos similares con socios estratégicos, como Irán.[31]

A pesar de su estrategia más prudente, Chile no escapó a esta tendencia. La embajada chilena en Jordania reconoció que los acuerdos firmados en 2008 no habían sido (aún) aplicados.[32] En conjunto, sin embargo, la diplomacia chilena respetó más sus compromisos que los otros dos casos estudiados, en particular aquéllos que se firmaron con países prioritarios.[33] En cuanto a Asia en desarrollo, los diplomáticos chilenos no faltaron a ninguna cumbre APEC y aprovecharon su participación para lanzar nuevos proyectos con otras economías miembros de la Asociación.[34] Chile es el país que más ha institucionalizado sus relaciones con esta región en el ámbito económico, mediante tratados de libre comercio.[35] A título comparativo, el Mercosur lanzó un mayor número de negociaciones, pero en 2011

[29] "Aprobada refinería entre China y Venezuela", *El Mercurio*, 22 de enero de 2010; "Venezuela: PdVSA exits PetroVietnam refinery plan", *El Universal*, 9 de octubre de 2009; "Venezuela participará, junto con Irán y Malasia, en refinería en Siria", *Apporea.org*, 30 de octubre de 2007; "Gobiernos de Caracas y Damasco se unen para construcción de una refinería", *Boletín del* MPPRE, 27 de junio de 2010; "Refinería en Siria sin estudio financiero", *El Nacional*, 29 de junio de 2010.

[30] MPPRE, *Libro amarillo 1999*, p. 199, *Libro amarillo 2001*, pp. 214-215.

[31] Cf. anexo 36, p. 441 para ejemplos de proyectos no implementados entre Venezuela e Irán.

[32] <http://chileabroad.gov.cl/jordania/relacion-bilateral/cooperacion-internacional/> (20 de junio de 2015).

[33] Recordemos que Chile adoptó una estrategia más selectiva que los otros dos casos, cf. II-A-1-b, p. 178.

[34] La concentración en Asia no le permitió siquiera poder estar presente en todos los frentes. Manfred Wilhelmy y Rosa María Lazo, "La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico", *Estudios Internacionales*, vol. 30, núm. 117, enero-marzo de 1997, p. 18.

[35] Cf. anexo 18, pp. 335-336.

concluyó menos que los gobiernos chilenos.[36] El efecto anuncio se mantuvo como una tentación a la cual los dirigentes de al menos dos de nuestros ejemplos sucumbieron. A este escollo se agrega el de la persistencia de las dificultades específicas de las relaciones Sur-Sur para la puesta en marcha de los acuerdos.

b) La persistencia de obstáculos específicos ante los lazos Sur-Sur

El hecho de ser un país en desarrollo no facilitó la concretización de los proyectos considerados, por cuatro razones principales.[37]

La lentitud burocrática

En primer lugar, existían fallas administrativas en los Estados del Sur que afectaron al conjunto de sus interacciones internacionales, las cuales se acentuaron cuando los contactos dependían de su propia acción y no de la respuesta a otro socio. La progresión en la implementación de ciertos acuerdos padeció la pesadez de los sistemas domésticos. Por ejemplo, el presidente Lula se comprometió a construir una fábrica de medicamentos genéricos antirretrovirales en Mozambique a finales de 2003; cuando regresó a este país en 2008, se quejó públicamente de su falta de avance; de hecho, el proyecto no fue aprobado por el Congreso brasileño sino hasta 2009.[38]

Las actividades de la diplomacia solidaria brasileña fueron además paralizadas por una reglamentación compleja. Según la Constitución de 1988, los compromisos del poder ejecutivo que suponen gastos públicos deben ser aprobados previamente por el Parlamento. Es principalmente por esta razón que Brasil no ha desarrollado una cooperación financiera significativa.[39] Fue imposible para el gobier-

[36] *Idem.*

[37] Cf. introducción sobre la especificidad de los países en desarrollo, pp. 30-35.

[38] "Visita Presidencial à África", *Boletín del* MRE *núm. 536*, 11 de noviembre de 2003; "Lula se emociona ao encontrar Mandela", *O Globo*, 17 de octubre de 2008; "Brasil ajudará na construção de fábrica em Moçambique", *Portal Fiocruz*, 15 de diciembre de 2009.

[39] Sin embargo, existen algunos ejemplos. Detectamos el otorgamiento de un préstamo de 95 millones de dólares a Ghana, en el marco de un acuerdo de coope-

no solicitar autorización parlamentaria para todos sus proyectos de cooperación; en consecuencia, debió encontrar subterfugios para evitar dicha obligación legal. En este caso negoció con el PNUD para que éste aceptara servir como intermediario. Algunos financiamientos que las autoridades brasileñas dieron a este Programa fueron posteriormente entregados a los actores de la diplomacia solidaria, en particular a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC).[40] Durante nuestro trabajo de campo, un texto estaba en preparación para remediar esta situación; no obstante, debido a la complejidad del sistema, tardó para ser ratificado.

La lentitud burocrática brasileña perjudicó también la eficacia de la fase crucial de concretización. A veces este obstáculo volvió caduca una acción. Entre 2005 y 2006, el gobierno de Lula propuso enviar un avión a África Occidental para luchar contra una invasión de langostas; el aparato no se puso a disposición sino un año después, debido al laberinto administrativo.[41] Los problemas de coordinación entre diferentes servicios explican igualmente el laborioso avance de algunos grupos de trabajo de IBAS.[42]

También en el caso de Venezuela varios programas tardaron en llevarse a cabo, o no funcionaron de manera regular. El obstáculo burocrático fue mencionado como un justificante, incluso por Hugo

---

ración técnica firmado en enero de 2011. Este préstamo debía permitir la compra de equipamiento brasileño, acompañado por asistencia técnica, con el objetivo de modernizar la agricultura familiar de este país africano. "Brasil e Gana firmam acordo de cooperação de $US 95 milhões para agricultura familiar", *Blog do Panalto*, 27 de enero de 2011; Thomas Cooper Patriota y Francesco Maria Pierri, "Brazil's Cooperation in African Agricultural Development and Food Security", en Fantu Cheru y Modi Renu (eds.), *Agricultural Development and Food Security in Africa*, Londres, Zed Books, 2013.

[40] Irene Vida Gala, "A política externa do Governo Lula para a África. A política externa como instrumento de ação afirmativa... ainda que não só", tesis de Diplomacia, Brasilia, Instituto Rio Branco, 2007, pp. 171-172.

[41] "Vôo da Força Aérea Brasileira a países africanos", *Boletín del* MRE *núm. 236*, 7 de abril de 2006; "Entrevista Celso Amorim: 'Agora vamos buscar os tigres asiáticos'", *Boletín de la* ABC, 27 de noviembre de 2006.

[42] Folashadé Soulé-Kohndou, "Coopération Sud-Sud et lutte contre la pauvreté : le cas du Forum IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)", CERISCOPE *Pauvreté*, 2012.

Chávez.[43] Con África parece que la firma de múltiples acuerdos-marco de cooperación resultó en pocos proyectos bilaterales, situación que no fue facilitada por la ausencia de una agencia de cooperación en Venezuela, ya que fueron estos los organismos los que tomaron el relevo en general, como en los casos de Brasil y de Chile.[44]

Deficiencias prácticas paralizantes

Al embrollo administrativo se agregaron límites prácticos no previstos durante la elaboración de los proyectos. Así, numerosos estudiantes africanos no terminaron sus programas de intercambio en Brasil porque no lograron satisfacer sus necesidades en el país.[45] Sin embargo, el gobierno reaccionó por medio del Proyecto Milton Santos de Acceso a la Enseñanza superior (Promisaes), lanzado en 2003, el cual incluía a los beneficiarios del programa brasileño PEC-G.[46] Estudiantes, especialmente africanos, recibieron becas al menos desde 2009.[47]

Los socios elegidos por la diplomacia bolivariana adolecieron de un contexto "barrera", para retomar la terminología de Gary Goertz.[48] El autor recuerda las dificultades específicas de los países en desarrollo para obtener su inserción en el ámbito internacional. En lo que corresponde a China, Hugo Chávez prometió aumentar las exportaciones de petróleo hacia este mercado alternativo de Estados Unidos, objetivo que fue difícil de lograr en el corto plazo debido a obstáculos estructurales. En primer lugar, China no poseía refinerías

[43] "Retardo en instalación de plantas iraníes es responsabilidad de Venezuela", *MINCI. Prensa Presidencial*, 18 de marzo de 2007.

[44] Las dos entidades son la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

[45] Dagoberto José Fonseca, "A tripla perspectiva: a vinda, a permanência e a volta de estudantes angolanos no Brasil", *Pro-Posições, Campinas,* vol. 20, núm. 1 (58), enero-abril de 2009; "Gira de Lula intensifica cooperación", *IPS*, 8 de abril de 2005.

[46] Cf. capítulo II-C-2, p. 266.

[47] <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=545&id=12284&option=-com_content&view=article> (20 de junio de 2015); "Africanos podem ter bolsa no Brasil", *ANBA*, 24 de diciembre de 2009.

[48] Gary Goertz, *Contexts of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

capaces de transformar el hidrocarburo extrapesado venezolano; en segundo lugar, parte importante de este petróleo seguía refinándose en Estados Unidos gracias a CITGO, filial de PDVSA. Por último, el oro negro exportado desde Venezuela hacia China no podía serlo más que en cantidad limitada, ya que los mayores cargos no pasaban por el Canal de Panamá.[49] La cuestión del costo de transporte agravó las deficiencias estructurales; mientras que el petróleo venezolano llegaba a Estados Unidos en cuatro días, tardaba al menos veinticuatro para alcanzar China vía Panamá y cuarenta y cuatro vía África.[50] Las autoridades de los dos países se esforzaban para atenuar estas contrariedades: una empresa hongkonesa inició la modernización del Canal de Panamá, y los gobiernos chinos hicieron un estudio con sus homólogos para la instalación de una refinería conjunta en Venezuela en 2008. Mientras tanto, aprobaron la construcción de una refinería adaptada al hidrocarburo extrapesado en 2010.[51]

En cuanto a Irán, varios acuerdos vieron su realización obstaculizada por el embargo impuesto a la República Islámica por la ONU, la Unión Europea (UE) y, sobre todo, Estados Unidos.[52] Una sucursal

[49] Javier Corrales, "China and Venezuela's Search for Oil Markets, or Why Venezuela is Trapped, for Now", en Alex E. Fernández Jilberto y Barbara Hogenboom (eds.), *Latin America Facing China*, Oxford, Berghahn Books, 2010, pp. 115-133; Gonzalo Sebastián Paz, "China and Venezuela: Oil, Technology, and Socialism", en Adrian H. Hearn y José Luis León-Manríquez (eds.), *China Engages Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 2011, p. 225; Hongbo Sun, "The Sino-Venezuelan Oil Cooperation Model: Actors and Relationships", en Enrique Dussel Peters y Ariel C. Armony (coords.), *Beyond Raw Materials*, Buenos Aires, FES, REDALC, University of Pittsburgh, Foro Nueva Sociedad, 2015, pp. 167-182.

[50] Florencia Jubany y Daniel Poon, "Recent Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: A Canadian Perspective", Research Report, FOCAL, marzo de 2006, p. 25.

[51] Más proyectos nacieron luego. El que se realizaría en Venezuela resultó de un acuerdo con la Sinopec a propósito de una refinería en Cabruta, cerca de la Faja del Orinoco. Evan R. Ellis, "La relación de Venezuela con China: implicaciones para el régimen de Chávez y la región", *Air and Space Journal en español*, vol. 22, núm. 3, 2010, p. 36; "Chávez: un allié encombrant mais nécessaire pour Pékin", *RFI*, 27 de agosto de 2006; "Niños chinos del Colegio San Litun leen a Bolívar y conocen más a Venezuela", *MINCI. Prensa Presidencial*, 24 de septiembre de 2008.

[52] Estos últimos adoptaron medidas más restrictivas que las votadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

del Banco Iraní de Desarrollo de las Exportaciones (BDE) instalada en Caracas, el Banco Internacional de Desarrollo (BID), fue sancionada por la primera potencia mundial, por el Consejo de Seguridad de la ONU y posteriormente por la Unión Europea desde 2008. Sus haberes fueron congelados en Estados Unidos y en la UE, y ya no estaba autorizado para trabajar con el sistema bancario estadounidense.[53] Incluso empresas venezolanas fueron blanco de sanciones por parte de Estados Unidos: la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), en 2008,[54] y posteriormente la PDVSA, sufrieron la misma suerte a causa de sus ventas de gasolina a Irán.[55] Sin embargo, dichas medidas no afectaron al conjunto de las conexiones bilaterales.[56]

La ausencia de infraestructuras interregionales

Estos desafíos fueron ampliados por la falta de infraestructura interregional;[57] se trató de un eslabón esencial en el análisis durkhei-

[53] "Iran's Global Foray Has Mixed Results", *The Wall Street Journal*, 28 de septiembre de 2009; "Sancionaron a entidad iraní en Venezuela", *El Nacional*, 28 de julio de 2010.

[54] "EEUU sanciona a CAVIM por supuesta venta de tecnología militar", *Aporrea.org*, 24 de octubre de 2010; "Irán y Venezuela: No es PDVSA… es CAVIM", *Diploos*, 26 de mayo de 2011.

[55] "EEUU sanciona a Petróleo de Venezuela por negociar con Irán", *El País*, 25 de mayo de 2011; "Venezuela: trabajadores y seguidores de Chávez marchan contra sanciones de EE.UU. a PDVSA", *Efe*, 29 de mayo de 2011.

[56] María Teresa Romero, "Las sanciones a PDVSA: más allá del tinglado antiimperialista", *Infolatam*, 27 de mayo de 2011.

[57] Los tres países estudiados se caracterizaron también por tener problemas con las infraestructuras internas (por ejemplo, la soya brasileña perdía competitividad frente a la estadounidense debido a una red carretera deficiente); sin embargo, este defecto penalizó a la totalidad de los intercambios en el mundo. Nos concentramos más bien en la cuestión de los vínculos entre América del Sur y las otras regiones en desarrollo. Rolando Avendaño, Gøril Bjerkhol y Javier Santiso, "Asian Opportunities? An Outlook for Latin American Trade", Working Paper, Centro de Desarrollo de la OCDE, marzo de 2008, pp. 16-17; Jorge Chami Batista, "The transport Costs of Brazil's Export: A Case Study of Agricultural Machinery And Soybeans", INT Working Paper núm. 12, BID, 2008, pp. 1 y 8; CEPAL, "La crisis y su impacto futuro en la economía internacional", en *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009*, octubre de 2009, p. 46.

miano de la densidad dinámica: "Pues si las diferentes partes de la población tienden a reunirse, es inevitable que abran vías que permitan este acercamiento; y por otra parte, pueden establecerse relaciones entre puntos distantes de la masa social sólo si esta distancia no es un obstáculo —es decir, si de hecho se la suprime—".[58] La distancia no representa un elemento suficiente para justificar esta situación; en cambio la falta de enlaces directos constituye un obstáculo determinante. No todas las regiones en desarrollo están alejadas físicamente; sólo 3 500 kilómetros separan las ciudades de Natal en Brasil y Dakar en Senegal.[59] Estados Unidos se encuentra geográficamente lejos de los mercados asiáticos, pero existen conexiones mucho más densas y directas en razón del volumen de los intercambios comerciales. Por consiguiente, fue más bien la falta de transportes directos entre América del Sur y el resto del mundo en desarrollo que obstaculizó la profundización de las relaciones. Por ejemplo, para llegar a India a partir de Brasil había que efectuar al menos una escala, lo que aumentaba los costos y volvía menos atractivos los intercambios bilaterales. La compañía South African Airways (SAA), volaba, dentro de IBAS, a Brasil e India, lo que permitía una conexión vía Johannesburgo. En 2008, 20% de los pasajeros que utilizaban la vía aérea Sudáfrica-India pasaban, de hecho, por Brasil.[60] Asimismo, los brasileños y venezolanos que iban a China debían pasar por Europa y hacer frente a situaciones similares para muchos destinos africanos.

A partir de lo anterior, las autoridades políticas se encontraban ante un círculo vicioso ya que la debilidad de la red comercial de comunicación no alentaba el desarrollo de los intercambios, lo que a su vez impedía la creación de nuevos enlaces marítimos o aéreos. Los gobiernos estudiados tomaron conciencia de esta encrucijada y multiplicaron los acuerdos que tendieron a hacer crecer las líneas de

[58] Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires, La Pléyade, 1976, p. 127.

[59] Zélia Roelofse-Campbell, "Brazil and the Creation of the IBSA Dialogue Forum (the G-3)", *UNISA Latin America Report*, vol. 19, núm. 2, 2003, p. 26.

[60] Prabir De, "Deepening IBSA Trilateral Cooperation: The Role of Communication Services", *India Quarterly*, vol. 61, núm. 1, octubre-diciembre de 2005, p. 86; *Trinity of the South*, Nueva Delhi, RIS, 2008, p. 186.

transporte Sur-Sur[61] o a mejorar las conexiones al interior de la región.[62] Con excepción de la línea Caracas-Damasco-Teherán,[63] que ya no apareció en el sitio de la compañía venezolana Conviasa a partir de septiembre de 2011, todas las creaciones de línea seguían funcionando: la SAA declaró una tasa de venta de 79% entre abril de 2004 y marzo de 2005, mientras que el punto de equilibrio considerado en 64 por ciento.[64]

La falta de conocimientos recíprocos

Por último, casi todos los actores del mundo diplomático, del sector privado y del campo académico, subrayaban que la falta de conocimiento recíproco perjudicaba el avance de las relaciones Sur-Sur;[65] por el contrario los países que tienen un punto cultural común tejieron lazos más densos. En el caso de Brasil la primacía dada a los Estados lusófonos ilustra perfectamente la importancia de la lengua común en la definición de prioridades políticas. De 2005 a julio de 2010, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) destinó 15.78% de su presupuesto a Mozambique, 15.16% a Timor Oriental, 14.43% a Guinea Bissau, 9.79% a Cabo Verde, 6.99% a Santo Tomé y Príncipe y 4.76% a Angola; en total, 66.91% de los montos gastados por la agencia.[66] El denominador común del idioma no debe ocultar la diversidad que existe en su uso en función de las sociedades. Así, la alfabetización llevada a cabo por la ONG brasileña Alfasol en Mozambique no tuvo un éxito total debido al uso de manuales escolares brasileños, cuyas expresiones idiomáticas difieren de las que se em-

[61] Cf. anexo 38, p. 465.

[62] Retomaremos este segundo punto, cf. infra, pp. 530-531.

[63] <http://www.conviasa.aero/2011/> (15 de septiembre de 2011).

[64] "SAA coloca cargueiro na rota Brasil-África do Sul", *Valor Econômico*, 29 de marzo de 2005.

[65] Emile Myburg, "Doing Business in Brazil – The Cost of Ignoring the Differences", UNISA *Latin American Report*, vol. 19, núm. 2, 2003, pp. 53-56; CUTS-CITEE, *South-South Economic Cooperation: Exploring the IBSA Initiative*, Report, 2006, p. 82.

[66] Itamaraty, "Anexo. Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada", Ficha preparatoria núm. 7.1.1, *Balanço de Governo 2003-2010*, 2010, p. 18. China lanzó además un Foro de Cooperación con los países de lengua portuguesa en 2003, en Macao.

plean en este Estado africano.[67] La "brecha cultural"[68] y la falta de conocimientos sobre los sistemas políticos y económicos perdura-ron como poderosos obstáculos para el acercamiento de Brasil, Chile y Venezuela al mundo en desarrollo. Tampoco fueron insuperables, como lo demuestran las grandes empresas agroalimentarias brasileñas que asimilaron las reglas *halal* en sus procesos de producción con el fin de poder exportar a los países árabes, lo que lograron hacer con éxito desde los años setenta.[69]

Finalmente, el efecto anuncio que los presidentes Lula y Hugo Chávez tendieron a usar se explica también por las barreras impuestas a diplomacias limitadas, paralizadas por múltiples deficiencias y por la falta de medios para superarlas. La instrumentalización de la retórica permite recordar la voluntad gubernamental actual para afrontar estos escollos; tal uso no debe sin embargo llevarnos a menospreciar los esfuerzos de realización existentes que nos interesan además porque revelaron nuevas paradojas que cuestionan la especificidad de los vínculos Sur-Sur.

2. Una nueva interrogante: aplicación y pérdida de originalidad

A pesar de los límites que acabamos de señalar, es necesario reconocer también que varios proyectos tuvieron éxito; aunque su ejecución puso a veces en peligro una característica fundamental de las relaciones en el Sur: la horizontalidad.

[67] Michelle Garciela de Morais, "South-South Cooperation, Policy Transfer and Best-Practice Reasoning the Transfer of the Solidarity in Literacy Program from Brazil to Mozambique", Working Paper General Series núm. 406, ISS, febrero de 2005, p. 32.

[68] José T. Letelier, "Pasado, presente y futuro de las relaciones entre América Latina y el Asia Pacífico", *Diplomacia*, núm. 73, 1997, p. 9.

[69] Denise Cristina Custódio da Costa, "A influência do islamismo nas relações comerciais entre o Brasil e os países árabes", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, São Paulo, FAAP, 2008; Pauline de Pina Barat Seidler, "Exportações brasileiras de carne bovina para o mundo Muçulmano do Oriente Médio e Norte da África", tesis de Maestría en Agronegocios, Brasilia, UnB, 2012; "Irã envia xeques a frigoríficos brasileiros", *Folha de São Paulo*, 6 de septiembre de 2009.

a) Una concretización que progresa a pesar de todo

Defender que el desafío de la concretización subsiste no significa afirmar que cualquier proyecto que nace tiene éxito. Así, la sola mención de las dificultades de realización de los acuerdos supone implícitamente que existe la voluntad de aplicarlos. El anexo 37 presenta algunos ejemplos de actividades llevadas a cabo.[70] Su número y su diversidad demuestran que la cooperación Sur-Sur no se resumió a una simple retórica, lo que nunca ha sido totalmente el caso.[71] Las ambiciones desmesuradas no impidieron construir una multitud de proyectos.

Ahora bien, no es posible por el momento sacar balances definitivos sobre la proporción entre los acuerdos concretados y los acuerdos abandonados; además, las negociaciones pueden continuar durante varios años. Una observación puntual es, sin embargo, alcanzable. Por ejemplo, los intercambios universitarios entre Brasil y África florecieron: 1 190 estudiantes de Guinea Bissau se beneficiaron de una capacitación en Brasil entre 2000 y 2009.[72] El lanzamiento de la Universidad Federal de Integración Luso-Afro-Brasileña (UNILAB) en Redenção, en el Estado de Ceará, debería dinamizar aún más los intercambios con los jóvenes africanos.[73] Los esfuerzos de seguimiento fueron más visibles en Venezuela: según fuentes oficiales, 21 de las 26 fábricas pedidas a Irán fueron instaladas en suelo venezolano a finales de 2010, de las que 13 de 16 eran de estructuras lácteas y 8 de 10 de transformación de maíz.[74] En octubre de 2010, diez de ellas fueron inauguradas.[75]

[70] Cf. anexo 37, pp. 292-293.

[71] A lo largo de la argumentación, el capítulo I abordó proyectos que han existido, algunos hasta nuestros días. Pensamos, por ejemplo, en el programa brasileño de intercambios universitarios con África (PEC-G y PEC-PG).

[72] "Visita ao Brasil do Presidente da Guiné-Bissau, Malam Bancai Sanhá - Comunicado Conjunto - Brasilia, 25 de agosto de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 550*, 26 de agosto de 2010.

[73] "Brasil quer ajudar no 'renascimento africano'", *ANBA*, 10 de mayo de 2010.

[74] "Instalada reunión Venezuela e Irán", *Boletín del* MPPRE, 9 de diciembre de 2010; "74% de 200 plantas socialistas se concluyeron en el año 2010", *MINCI. Prensa Presidencial*, 15 de enero de 2011.

[75] "Gobierno venezolano inauguró planta procesadora de leche en Portuguesa", *MINCI. Prensa Presidencial*, 31 de octubre de 2010.

La intención de los gobiernos de cumplir con sus promesas se observa también en la evolución de ciertos proyectos, pero de una manera diferente a como fueron concebidos. Durante su viaje a Mali en 2006, Hugo Chávez propuso instalar en este país una antena del Banco de Desarrollo Económico y Social venezolano (BANDES);[76] no obstante, no encontramos evidencia de este compromiso. Ahora bien, un director del banco nos explicó durante una entrevista que, ante la fuerte presencia de bancos internacionales en Bamako y por razones de costos, la BANDES renunció a implantarse físicamente en Mali. Con todo, sus actividades fueron desplegadas y manejadas desde la sede de Caracas.[77]

Finalmente, para dar cuenta de manera más justa de la ejecución de los acuerdos, la variable tiempo parece esencial. La naturaleza de los proyectos condiciona además la duración de su implementación. De esta manera, las autoridades brasileñas se han comprometido a apoyar a sus homólogos africanos en el ámbito agrícola, dentro del Diálogo Brasil-África para la Seguridad Alimentaria de mayo de 2010. El primer curso de la Embrapa fue organizado menos de seis meses después, con la participación de 25 países africanos.[78] Sin embargo, los programas que preveían el apoyo de Irán para la construcción de fábricas en Venezuela requerían en general más de un año de trabajos preparatorios, entre la construcción del edificio, la importación de las piezas desde el Golfo Pérsico, el montaje y la capacitación de los primeros empleados. Por ejemplo, la fábrica de tractores Veniran fue proyectada en julio de 2003 e inaugurada en marzo de 2005, cuando sólo se trataba de reactivar una estructura que estaba interrumpida y no de una creación *ex nihilo*.[79]

La concretización de acuerdos no se resumió a un simple espejismo; la recolección de datos permitió, no obstante, constatar una distancia entre el sentido que los actores daban de la cooperación Sur-

[76] MPPRE, *Libro amarillo 2007*, p. 489.

[77] Entrevista con un funcionario de la BANDES realizada en Caracas el 22 de abril de 2009.

[78] "Árabes são treinados pela Embrapa", *ANBA*, 28 de octubre de 2010.

[79] <http://www.veniran.com.ve/about.htm> (20 de junio de 2015).

Sur y el perfil que surgió de ésta cuando fue aplicada. La resolución parcial de este primer desafío al acercamiento de los países en desarrollo dio paralelamente nacimiento a un nuevo cuestionamiento sobre la supuesta especificidad de esta cooperación.

b) Concretización vs. *igualdad o dar sin recibir a cambio*

Algunas precisiones se imponen antes de acercarnos a las distorsiones que aparecieron con la realización de la cooperación Sur-Sur en relación con los objetivos originales. En primer lugar, esta actividad no es sinónimo de altruismo.[80] Los representantes políticos de nuestros tres casos reconocieron que sus intenciones eran interesadas. Un miembro del gabinete de Celso Amorim nos afirmó muy claramente que: "La cooperación Sur-Sur de Brasil no es altruista".[81] El sitio de internet de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) era explícito: "Las acciones de CGPD (cooperación técnica entre los países en desarrollo) constituyen un instrumento importante de la política exterior, que Brasil emplea para garantizar una presencia positiva y creciente en los países y las regiones que le interesan prioritariamente".[82] El exministro chileno de Relaciones Exteriores, Miguel Insulza, calificó la cooperación internacional como instrumento al servicio de la captación de recursos para el desarrollo nacional y del reforzamiento de la imagen del país en el extranjero.[83]

Los intereses perseguidos variaron en función de las diplomacias. Así, encontramos la búsqueda de apoyos multilaterales en los tres

[80] Regresaremos a los comportamientos egoístas en el capítulo V-B, pp. 521 y ss. Juan Pablo Prado Lallande, "La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana", en Maria Regina Soares de Lima, Carlos R. S. Milani y Enara Echart Muñoz (eds.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO/FAPERJ, 2016, p. 49.

[81] Entrevista con un diplomático brasileño realizada en Brasilia el 20 de mayo de 2009.

[82] <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp> (1 de septiembre de 2011).

[83] Miguel Insulza, *Ensayos sobre política exterior de Chile*, Santiago, Los Andes, 1998, p. 152.

países,[84] cuyo símbolo fue la petición de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU por parte de Brasil. Los objetivos económicos también estuvieron presentes en la diplomacia solidaria: Chile capacitó expertos angoleños en los oficios vinculados con la explotación petrolera, porque este país se posicionó regularmente entre sus principales proveedores de oro negro. La ambición brasileña de crear un mercado del etanol provocó un fuerte debate en el marco de su estrategia africana.[85] Asimismo, Embrapa se instaló en Ghana para coordinar los proyectos de cooperación hechos por las autoridades políticas, pero también con la perspectiva de establecer servicios de paga.[86] Los gobiernos emplearon igualmente la cooperación Sur-Sur para cuidar su imagen internacional. Brasil y Chile realzaron programas nacionales de excelencia para forjarse una reputación de "modelo". En el ámbito de la educación, *Escola para Todos* y *Bolsa Familia,* lanzados en Brasil, fueron exportados a varios Estados del Sur.[87] Las pocas actividades extrarregionales chilenas se efectuaron muchas veces en sectores en los que Chile era percibido como uno de los países en desarrollo más exitosos. De este modo, ayudó a Mozambique a modernizar el funcionamiento de su administración. En cuanto a los gobiernos de Hugo Chávez, dieron gran importancia a la legitimación del modelo bolivariano, en particular luego de las reticencias de su oposición nacional para aceptarlo.[88] Construcción de vivienda social en Mali, ampliación de la Operación Milagro y

[84] Cf. capítulo III-A-1-b y A-2-a pp. 322-325 y 334-344.

[85] Daniela Marques Medeiros, "O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula", Intervención durante el II Simposio de post-graduación en Relaciones Internacionales del Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 16-18 de noviembre de 2009, pp. 9-15; Simon Freemantle y Jeremy Stevens, "Brazil weds itself to Africa's latent agricultural potential", Economics BRIC and Africa, Standard Bank, 1 de febrero de 2010.

[86] Irene Vida Gala, "A política externa do Governo Lula para a África. A política externa como instrumento de ação afirmativa.. ainda que não só", tesis de Diplomacia, Brasilia, Instituto Rio Branco, 2007, p. 170.

[87] En particular a países lusófonos en lo tocante al primer programa, y a los países árabes para el segundo. "A Cooperação com os Países de Língua Portuguesa", *Via ABC*, octubre de 2005; "Árabes e sul-americanos aprovam plano social", *ANBA*, 2 de marzo de 2010.

[88] Cf. capítulo VI-B-1-2, pp. 582-589.

lanzamiento de un programa de apoyo escolar en África fueron algunos de los gestos que se inspiraron en las iniciativas nacionales por medio de las misiones sociales; varios estudiantes africanos que fueron recibidos en Venezuela se integraron a éstas.[89] Una Comisión de Enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales (CEIMS) fue creada en septiembre de 2005 y adscrita al siguiente mes al despacho del ministro de Relaciones Exteriores. La legitimación internacional de la Revolución formó parte de los ejes directivos de la Agenda África diseñada por el viceministro para África.[90] Se trató de "desarrollar acciones de difusión de los éxitos de la Revolución Bolivariana en África". El aspecto estratégico de la cooperación Sur-Sur fue entonces explícitamente asumido por los representantes políticos; por lo tanto, las tensiones en cuanto a la concreción de los acuerdos residieron en otra parte, en particular en las asimetrías que éstos conllevaron.

Si los actores reconocieron su gestión interesada, también insistieron mucho en las diferencias de la cooperación Sur-Sur en relación con la Norte-Sur.[91] Entre las características de la primera se distinguen intereses compartidos, los fundamentos no lucrativos de las actividades,[92] la ausencia de condicionalidades políticas o la no injerencia en los asuntos internos, la inclusión de los socios en la elaboración de los acuerdos o el rechazo del asistencialismo, y el hecho de que los proyectos respondan a demandas y no sean sólo el resultado de la oferta. La noción de condicionalidad debe sin embargo ser matizada. Parecen que no se impusieron condiciones políticas *(policy conditionality),* tanto en los modos de gobernanza como en las medidas económicas. No obstante, existieron otras obligaciones, como la compra de productos provenientes del país donante para las necesidades del proyecto y el apoyo a las aspira-

[89] Cf. anexo 37, p. 443; "Egresados 30 malienses de la Misión Che Guevara", *Prensa MINEC*, 3 de abril de 2008.

[90] MPPRE, "Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008", Powerpoint interno, 14 de octubre de 2008, p. 9.

[91] Ya hemos abordado la cuestión de la diversidad de formas de la cooperación Sur-Sur, cf. II-C, pp. 242 y ss.

[92] Éstos no impidieron la búsqueda de intereses económicos a largo plazo, como acabamos de verlo.

ciones bilaterales o globales del donante *(political conditionality)*.[93] Esta diferenciación permite entender cómo la cooperación pudo ser interesada y mostrar al mismo tiempo el respeto a la soberanía del receptor.

Nuestros dos casos más comprometidos con la diplomacia solidaria, el Brasil de Lula y la Venezuela de Hugo Chávez, fueron los más interesados en desmarcarse de los países desarrollados. Los gobiernos venezolanos rechazaron colaborar con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y en Accra, los representantes brasileños impusieron un párrafo sobre la especificidad de la cooperación Sur-Sur durante una reunión sobre la eficacia de la ayuda en 2008.[94] El párrafo 19 de la Declaración Final señala lo siguiente en los incisos *b)* y *e)*:

> *b)* Reconocemos las contribuciones aportadas por todos los actores del desarrollo, y reconocemos en particular el papel desempeñado por los países de ingreso intermedio tanto en su calidad de proveedores como de beneficiarios de ayuda. Estamos conscientes *de la importancia y de las particularidades de la cooperación Sur-Sur* y reconocemos que podemos sacar lecciones de la experiencia de los países en desarrollo. Alentamos la búsqueda del desarrollo de la cooperación triangular.
>
> […]
>
> *e)* La cooperación Sur-Sur en el ámbito del desarrollo apunta a garantizar el principio de no injerencia en los asuntos internos de los países, *la igualdad entre los socios al desarrollo* y el respeto de su independencia, de la soberanía nacional, la diversidad de las culturas, la identidad y el contenido local. Juega un papel importante en la cooperación internacional para el desarrollo y constituye un valioso complemento para la cooperación Norte Sur.[95]

[93] Las dos expresiones en inglés fueron extraídas de Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza, "What do We Talk When We Talk About South-South Cooperation? The Construction of a Concept from Empirical Basis", Presentación durante la Conferencia conjunta IPSA-ECPR, São Paulo, 16-19 de febrero de 2011, pp. 15-16.

[94] Cf. capítulo III-B-1-b, pp. 356-360. Sarah-Lea John de Sousa, "Brasil en Accra: Una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur", *Boletín de la* FRIDE, 11 de septiembre de 2008.

[95] <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (20 de junio de 2015). Los subrayados son nuestros.

Durante la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas llevada a cabo en Nairobi en diciembre de 2009, en ocasión de los treinta años del Plan de Buenos Aires sobre la cooperación técnica entre los países en desarrollo,[96] el vínculo entre cooperación Sur-Sur e igualdad vuelve a subrayarse, ahora en el párrafo 18:

> Reafirmamos que la cooperación Sur-Sur representa un esfuerzo común de los pueblos y países del Sur, nacida de experiencias y de simpatías compartidas, basada en sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, entre otras cosas, por los principios de respeto a la soberanía nacional, a la apropiación y exenta de toda condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debe ser percibida como ayuda política para el desarrollo. *Se trata de una asociación entre iguales fundada sobre la solidaridad.*[97]

De estas características se desprenden valores subyacentes que podrían diferenciar la cooperación Sur-Sur, en particular la reciprocidad y la igualdad.[98] Estas dos nociones permiten evocar relaciones respetuosas y libres, selladas por la horizontalidad. En esta definición, toda condicionalidad, toda asimetría, es rechazada. Para poder gozar de su libertad de acción y de su estatuto de igualdad, todos los participantes deben aportar algo al intercambio. De esta manera, la igualdad se ejerce vía la reciprocidad. Como lo subrayó un exdirector de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), Luiz Henrique Pereira da Fonseca, "el intercambio de experiencias y de conocimientos, objetivo último de la cooperación técnica, beneficia no solamente a los países receptores de la cooperación brasileña, sino también a Brasil, ya que en este proceso nadie sabe tanto, al punto de no necesitar aprender nada más".[99] La

[96] Con este plan apareció la noción de relaciones "horizontales". Cf. capítulo I-A-1-b, pp. 82-84.

[97] <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf> (20 de junio de 2015). Los subrayados son nuestros.

[98] Émile Durkheim precisa además que para el buen desarrollo del acercamiento de las sociedades, lo "ideal" es "poner cada vez más equidad en nuestras relaciones sociales, con el objeto de asegurar el libre desarrollo de todas las fuerzas socialmente útiles". Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, p. 328.

[99] Luiz Henrique Pereira da Fonseca, "La visión de Brasil sobre la cooperación

cooperación Sur-Sur simbolizaría entonces la originalidad del acercamiento entre los países en desarrollo dentro del sistema internacional y, en consecuencia, representaría un importante vector de cambio en la manera de vincularse de los actores sociales.

El aspecto relacional de la cooperación fue analizado por Marcel Mauss en su estudio sobre el don en las sociedades tribales. Influenciado por Émile Durkheim,[100] defiende la existencia de cada unidad dentro de un grupo social gracias al conjunto, y no en contra del colectivo. Como componente esencial de las sociedades, el don se divide en tres obligaciones según el autor: dar, recibir y retribuir; este acto sirve entonces para crear un lazo social. En efecto, el que recibe se compromete a devolver; en caso contrario, la reciprocidad no tiene lugar y la igualdad se rompe entre los socios. Aunque se presente en forma de regalo, "libre y gratuito", esta prestación tiene un carácter "obligatorio e interesado";[101] el que no retribuye una ofrenda pone en peligro el "mana", es decir, el honor, el prestigio y la autoridad del jefe y de su grupo.[102] No devolver equivale a ponerse en una situación de sumisión y, por consiguiente, a crear asimetría. Para Marcel Mauss, "los dones que no se devuelven siguen transformando en inferior a quien los aceptó, sobre todo cuando se recibieron sin ánimo de devolverlos".[103] Como el donante tiene un derecho de supervisión sobre lo que ofrece, no responder a su gesto significa que adquiere un grado de supremacía sobre el que recibe el don. "Por medio de estos dones se establece una jerarquía entre los jefes y sus vasallos, entre los vasallos y sus mantenedores. El dar es signo de superioridad […]; aceptar sin devolver o sin devolver más, es subordinarse, transformarse en cliente y servidor, hacerse pequeño, caer más bajo".[104]

---

internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, primavera-verano de 2008, p. 72.

[100] Philippe Besnard, "La collaboration entre Durkheim et Mauss", en *Études durkheimiennes*, Ginebra, Librairie Droz, 2003.

[101] Marcel Mauss, "Ensayo sobre los dones. Motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas", en *Sociología y Antropología*, Madrid, Tecnos, 1979, p. 157.

[102] Término empleado por las tribus de Polinesia. *Ibid.*, p. 166.

[103] *Ibid.*, p. 248.

[104] *Ibid.*, p. 255.

En la realización de sus compromisos, los actores de los tres países estudiados, particularmente los del Brasil de Lula y los del Chile de la Concertación, tendieron a soslayar la noción de reciprocidad, característica esencial de la cooperación Sur-Sur. Los acuerdos aplicados no respetaron sistemáticamente esta lógica. Iara Costa Leite subraya una tensión equivalente entre el espíritu de intercambio que reinó durante la elaboración del Plan de Buenos Aires en 1978, y una impresión de donación, es decir de unilateralismo, que se desprendió de las concretizaciones recientes.[105] En el espíritu *maussiano,* además, las relaciones se volvieron dependientes y apremiantes para los países receptores.

Émile Durkheim desarrolla un enfoque similar; sin embargo, nosotros no estamos de acuerdo con su conclusión; él señala que "lo que hay que hacer, es terminar con esta anomia, […] introducir en sus relaciones más justicia al atenuar, cada vez más, esas desigualdades exteriores que son la fuente del mal",[106] es decir, que las entidades beneficiarias no estén ya en un plano de igualdad para negociar sus relaciones con estos "nuevos" oferentes. Es mediante este sesgo como su libertad de decisión corrió el riesgo de ser afectada; esto es, mientras que el sociólogo piensa que con la división del trabajo esta desigualdad disminuía, nosotros, por el contrario, observamos que la desigualdad creció entre los países en desarrollo en la profundización de sus lazos.

Brasil y Chile adoptaron perfiles de cooperación diferentes según los socios del Sur. Una búsqueda de igualdad se notó con los países emergentes, en tanto que las acciones llevadas a cabo fueron más unilaterales con los otros Estados.[107] Por ejemplo, el satélite sino-brasileño CBERS fue conjuntamente construido, y las participaciones, repartidas entre los dos actores: China financió el 70% y Brasil el

[105] Iara Costa Leite, "Cooperação Sul-Sul: un ensaio conceitual", *Mundorama*, 15 de junio de 2010.

[106] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, p. 345.

[107] En lo que concierne a Brasil, Carlos Alfonso Iglesias Puente constata también que la búsqueda de reciprocidad se daba ante todo en los proyectos que incluían a países considerados como "emergentes" o de ingresos medios, como China, Corea del Sur, India y Sudáfrica. Carlos Alfonso Iglesias Puente, *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa*, Brasilia, FUNAG, 2010, p. 128.

30% restante.[108] Un proyecto de Centro sino-brasileño de investigación e innovación en nanotecnología estaba asimismo en negociación en 2010, así como la producción conjunta de satélites en el marco del IBAS.[109] La Embrapa buscó también internacionalizar su área de investigación mediante laboratorios virtuales exteriores: los Labex, que tuvieron como misión recibir a investigadores extranjeros y enviar brasileños a estructuras de excelencia de los países asociados. Así, un Labex fue implantado en Corea del Sur,[110] un acuerdo similar estuvo en discusión con China, y asociaciones de investigación agronómica existieron con Sudáfrica.[111] El objetivo fue doble y expresó una reciprocidad real: que los científicos aprendieran nuevas técnicas al difundir, al mismo tiempo, conocimientos de su especialidad.[112] Todos los países seleccionados para este tipo de proyectos formaban parte de los emergentes. Por su parte, las autoridades chilenas siguieron una estrategia similar: para que China aceptara abrir su mercado al ámbito agrícola, montaron, con ayuda del consorcio Ludsik, una granja experimental en la provincia de Hebei para mostrar su *savoir faire* a sus colegas chinos.[113] Con Malasia existió un in-

[108] Negociaciones posteriores llevaron la participación brasileña a 50%. Lilian Fernandes da Cunha, "Em busca de um Modelo de Cooperação Sul-Sul. O caso da Área Espacial Nas Relações entre o Brasil e a República Popular da China (1980-2003)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Brasilia, Universidad de Brasilia, 2004; Danielly Silva Ramos Becard, *O Brasil e a República Popular da China*, Brasilia, FUNAG, 2008.

[109] "Visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao - 14 e 15 de abril de 2010", *Boletín del* MRE *núm. 204*, 15 de abril de 2010: párrafos 15 y 21. <http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=_content&task=view&id=102&Itemid=46> (1 de septiembre de 2011).

[110] <http://www.embrapa.br/a_embrapa/labex> (1 de septiembre de 2011).

[111] "Embrapa fortalecerá cooperação com a África do Sul", *Boletín del Embrapa*, 8 de abril de 2008; cf. II-C-2, p. 200.

[112] Sin embargo, este intercambio no fue fácil, en particular debido a las barreras de lengua y a las reglas internacionales. Edmilson de Jesus Costa Filho, "Dinâmica da cooperação espacial Sul-Sul: o caso do programa CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite)", tesis de Doctorado en Política Científica y Tecnológica, Campinas, Universidad de Campinas, 2006, p. 266.

[113] "Chile looking to cement bilateral ties", *People's Daily Online*, 8 de abril de 2008: la explotación situada a unos veinte kilómetros de Beijing tenía 20 hectáreas; ahí fueron plantados 5 000 árboles frutales provenientes de Chile.

tercambio de diplomáticos en capacitación entre los dos Ministerios; además, investigadores trabajando juntos en el estudio de microorganismos que viven en la Antártica chilena.[114] La cooperación con los socios emergentes se pareció por lo tanto, a una lógica de "dar y devolver" en la que cada uno aportaba su contribución.

En cambio la búsqueda de reciprocidad no se aplicó siempre con los demás países en desarrollo; no censamos ninguna retribución ofrecida para los proyectos ejecutados por los gobiernos brasileños y chilenos en los socios africanos. En estos casos no se devolvió nada, la cooperación no fue recíproca, lo que mermó la libertad de acción africana. No era seguro que los representantes brasileños y chilenos emplearan este desfase a su favor, pero se estuvo frente a una lógica de asimetría; las relaciones pudieron en cualquier momento volverse apremiantes para los países receptores.[115] El potencial de obligación que de esto derivó fue aún mayor, cuando el actor que se comprometió tenía aspiraciones mundiales, como Brasil. El desfase entre las partes comprometidas en el intercambio, debido a la ausencia de reciprocidad en el gesto, puso en peligro sus estatus igualitarios. Así, las antenas de la Embrapa creadas en Ghana, Mozambique, Mali y Senegal, no fueron Labex y apuntaron sobre todo a brindar los conocimientos brasileños a los africanos.[116] Asimismo, el programa CBERS sino-brasileño previó el otorgamiento de imágenes a Estados de este continente, pero no una eventual participación más activa de su parte.[117] La arquitectura de IBAS reveló también esta

[114] <http://chileabroad.gov.cl/malasia/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/> (20 de junio de 2015).

[115] Este escollo fue analizado, sobre todo, para el caso de China en África, dado que los montos de su cooperación fueron mucho más importantes. Algunos autores mencionan una "reserva de votos" para la República Popular en la ONU, refiriéndose a los países africanos que casi no tenían opción en cuanto a su posicionamiento sobre cuestiones sensibles para Beijing. "Relations internationales : le temps des émergents", *Courrier de la planète*, núm. 84, abril-junio de 2007, pp. 5-35.

[116] <http://www.embrapa.br/a_embrapa/labex> (1 de septiembre de 2011).

[117] Sin embargo, la puesta a disposición de ciertas imágenes ha permitido una evolución del conjunto en este campo; anteriormente, los datos eran vendidos por los países que disponen de satélites equivalentes. Lana Bauab Brito, "Da exclução à participação internacional na área espacial: o programa de satélites sino-brasileiro como instrumento de poder e de desenvolvimento (1999-2009)", tesis de Maestría

jerarquización de los socios; un pilar englobó los acuerdos trilaterales, entre ellos los programas de excelencia tecnológica, mientras que otro se dedicó a las actividades efectuadas en terceros países vía el Fondo IBAS.

El desciframiento de varios memorandos de proyectos confirma el unilateralismo de la cooperación brasileña: por ejemplo, el Acuerdo sobre la lucha contra el VIH-SIDA firmado con la República de Congo en 2007 preveía, en su artículo III, que los gobiernos brasileños debían enviar técnicos al Congo y capacitar en Brasil a congoleses, mientras que las autoridades congolesas tenían a su cargo únicamente el apoyo logístico.[118] En un registro similar, el primer documento final del Diálogo Brasil-África sobre la Seguridad Alimentaria repartió las funciones entre las partes. Sobre los siete puntos concernientes a las atribuciones de los países africanos, ninguno menciona su contribución eventual al desarrollo brasileño; y sobre los diez puntos referentes a acciones conjuntas, sólo tres suponen una eventual reciprocidad: la creación de una red de instituciones de investigación (*g* e *i*) y el intercambio de experiencias en el ámbito de la seguridad alimentaria y la agricultura familiar *(j)*.[119]

Una fácil objeción a este argumento radica en el hecho de que es difícil de devolver para países cuyas estructuras siguen siendo frágiles.[120] Esta visión equivale a aceptar cierto evolucionismo que lleva a creer que lo único que puede extraerse de las sociedades "más avanzadas" son lecciones. El espíritu de la cooperación Sur-Sur es muy diferente en su origen; la Declaración de Accra precisa además que los actores "reconocen" que pueden "sacar lecciones de la experien-

---

en Política Internacional, Río de Janeiro, Universidad del Estado de Río de Janeiro, 2011, p. 88.

118 "Acordos assinados por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República do Congo –Brazzaville, 15 e 16 de outubro de 2007", *Boletín del* MRE *núm. 494*, 16 de octubre de 2007.

119 "Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento Final", *Boletín del* MRE *núm. 302*, 13 de mayo de 2010.

120 Carlos Alfonso Iglesias Puente, *op. cit.,* pp. 75 y 115. El autor estima difícil la horizontalidad completa de la cooperación Sur-Sur, debido a los diferentes "grados" de desarrollo y al mismo tiempo precisa que la verticalidad era menor que con los países desarrollados.

cia de los países en desarrollo".[121] El supuesto es que cada país debe aportar algo. Las diferencias entre los Estados del Sur son reales y crean tensiones, pero no podrían servir de excusa para la jerarquización de los socios en desarrollo por parte de las diplomacias brasileñas y chilenas, pues este argumento va en contra de la especificidad de una cooperación Sur-Sur que aspira a la igualdad y a la reciprocidad que ellas mismas invocaban para calificar sus actos.

Este sesgo se manifestó aún más cuando otros actores lograron respetar de mejor manera el espíritu de este concepto. Poner en perspectiva la práctica venezolana con las actividades brasileñas y chilenas nos permite constatar las diversas apreciaciones de la cooperación Sur-Sur. Los proyectos de la Venezuela de Hugo Chávez ambicionaron, en efecto, a la vez dar y recibir de sus homólogos del Sur, más allá de los emergentes. Así, estudiantes venezolanos fueron acogidos en Argelia para especializarse en la explotación del gas.[122] El país magrebí exportó este hidrocarburo y gozó por consiguiente de cierta *expertise,* útil en Venezuela, donde aumentaron los descubrimientos de yacimientos. En cambio los beneficiarios venezolanos acudieron a campos de refugiados saharauis y realizaron actividades socioculturales.

La diplomacia solidaria venezolana no estuvo exenta de fallas; sus proyectos condujeron a la emergencia de apremios potenciales y reales. Un ejemplo maliense nos lo recuerda, cuando Hugo Chávez se comprometió personalmente a apoyar proyectos sociales en este país; pues acordó un don financiero, mandó construir la "Ciudad Bolivariana" e impulsó la creación de un sistema de intercambios universitarios.[123] En cambio, no encontramos actividades malienses

[121] Artículo 19 inciso *b*), cf. cita supra, p. 512.

[122] El acuerdo preveía la capacitación de 420 estudiantes venezolanos. "Egresó primer grupo de vencedores capacitados en materia de gas en Argelia", *Boletín del* MPPRE, 9 de marzo de 2009; MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 267.

[123] "Mali-Vénézuela : Chávez promet pétrole, projets et…", *Le Républicain* (Mali), 4 de agosto de 2006. Una situación similar existe con Gambia. MPPRE, "Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008", Powerpoint interno, 14 de octubre de 2008, pp. 45-47; Maria Gabriela Mata Carnevali, "Venezuela's African Agenda in a South-South Context The Cases of Algeria, Gambia and South Africa, 2005–2010", *Africa Insight*, vol. 41, núm. 4, marzo de 2012, pp. 24-27.

hacia Venezuela. También sucedió al revés: los gobiernos venezolanos quienes se encontraban entrampados, sin poder devolver. Las autoridades chinas invirtieron mucho en actividades de cooperación en Venezuela, sin reciprocidad sustantiva por parte de sus homólogos. Ya hemos explicado que el funcionamiento del fondo binacional no era evidentemente favorable a los representantes venezolanos, minoritarios en términos de votos.[124] Para Venezuela surgió entonces una limitación a causa de una relación demasiado desequilibrada con China.

Tampoco todas las actividades brasileñas con los países en desarrollo, fueron unilaterales. Encontramos algunos acuerdos en los que los socios no emergentes contribuyeron a los desafíos brasileños. La Embrapa, por ejemplo, buscó nuevas pistas de investigación para mejorar la productividad de la agricultura nacional. La empresa firmó textos que le permitieran importar animales de Siria que se adaptaran al territorio semiárido del Nordeste, pero también intercambiar diferentes tipos de trigo con Túnez.[125] Asimismo, se inspiró en la técnica árabe de los bloques poli-nutricionales, que son mezclas de alimentos complementarios para los rumiantes en zona semiárida.[126] Estos ejemplos fueron, sin embargo, esporádicos en el conjunto de las acciones efectuadas por las autoridades brasileñas con todos los países del Sur.

Finalmente, entre más se enriqueció la implementación de los acuerdos más aumentó el riesgo de desnaturalización de la cooperación Sur-Sur. En nuestros tres casos, los gobiernos de Hugo Chávez conservaron el mayor número de actitudes tradicionalmente consideradas como escollos de la cooperación Sur-Sur, la retórica instrumentalizada y la planificación de proyectos sobredimensionados, pero también fueron los que más intentaron respetar el espíritu original de los proyectos entre los países en desarrollo. Frente a esta

[124] Cf. capítulo II-B-2-c, pp. 235-241.

[125] "Embrapa fecha convênio com a Síria para pesquisar rebanhos de caprinos e ovinos do Nordeste", *ANBA*, 12 de noviembre de 2003; "Parceria permitirá intercâmbio de material genético de trigo com a Tunisia", *Boletín del Embrapa*, 6 de noviembre de 2008.

[126] "Tecnología árabe é testada no semi-árido do Brasil", *ANBA*, 15 de junio de 2006.

evolución, la realización de la cooperación tal y como estaba definida inicialmente no parece ser contemplada sin una voluntad política determinada; surge entonces una tensión que lleva a preguntarse si el alejamiento de los conceptos de origen de las relaciones Sur-Sur no es ineluctable con la profundización de los vínculos, conclusión que se confirma tras otra desviación que se produjo en torno a la noción de egoísmo.

B. Relaciones Sur-Sur y egoísmo

En el análisis propuesto por Émile Durkheim, el individuo no se opone a la colectividad; al contrario, es un producto de la sociedad. Por consiguiente, entre más se profundiza la densificación, mayor es el espacio que el sujeto encuentra para realizarse. El proceso es lo que permite existir a la individualidad. Así, el sociólogo escribe: "La diversidad funcional provoca una diversidad moral que nada podría prevenir; y es inevitable que una aumente al mismo tiempo que la otra. […] Por lo tanto, los sentimientos colectivos se vuelven cada vez más impotentes para contener las tendencias centrífugas que se supone engendra la división del trabajo".[127] Aunque no utiliza el término, Émile Durkheim describe el desarrollo del individualismo que traduce las tendencias egoístas del ser humano en sociedad.[128]

A escala internacional, los Estados defienden los intereses nacionales que expresan sus prioridades en materia de política exterior. Uno de los principales debates teóricos de este campo se refiere justamente a la construcción de los intereses y a la consideración de las circunstancias circundantes en su elaboración (contexto, presencia de asimetrías, posibilidad de acciones colectivas).[129] Los autores tien-

[127] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, pp. 307-308.

[128] Otros, en cambio, han franqueado este límite: Raymond Boudon y François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, París, Presses Universitaires de France, 4a. ed., 1994, pp. 201 y 204.

[129] Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, París, La Découverte, 2007 [2002], p. 34; Dario Battistella, *Théorie des relations internationales*, París, Sciences Po Les Presses, 2012.

den a entenderse a partir de la función representativa de estos intereses; de alguna manera expresan la existencia de un Estado en la escena mundial. En cambio, dos corrientes, Realista y Liberal, tienen visiones opuestas sobre la compatibilidad entre la defensa de los intereses y la búsqueda de cooperación: para los primeros la orientación de la diplomacia se define a partir de consideraciones egoístas; el Estado es un actor individualista que busca maximizar sus ganancias en sus relaciones exteriores. Los segundos, por el contrario, afirman que perseguir sus intereses no impide al Estado tener en cuenta las posiciones de sus homólogos; la cooperación puede incluso resultar más favorable que el comportamiento egoísta para lograr las ambiciones de uno. La interpretación de los intereses nacionales elaborada por los Realistas entra en contradicción aparente con la promoción del beneficio mutuo; en efecto, éste supone que todas las partes comprometidas en una interacción ganan algo en el intercambio. Esta característica Sur-Sur induce cierto tipo de cooperación que tiene como fin asegurar la repartición de los beneficios y confirmar la "visión", más bien liberal, de las relaciones internacionales.[130]

La situación parece paradójica: por una parte, el acercamiento entre los países en desarrollo tendió a acompañarse de un aumento de los comportamientos egoístas; por otra parte, las relaciones Sur-Sur eran definidas por los actores como el resultado de una estrategia que promovía la obtención de beneficios mutuos. ¿De qué manera los representantes del Brasil de Lula, del Chile de Concertación y posteriormente de la Coalición por el Cambio, y de la Venezuela de Hugo Chávez, articularon sus aspiraciones nacionales con la vocación inclusiva de los lazos Sur-Sur? Observamos una tensión creciente entre estos diferentes objetivos dentro de las tres diplomacias. Dos ámbitos principales pusieron a prueba estas buenas intenciones y nos servirán de ilustración: el desafío de la inclusión de los otros Estados sudamericanos para la profundización de las relaciones con África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente, y el reto que planteó el neoliberalismo económico en los intercambios Sur-Sur. En lo que concierne a nuestros casos de estudio, los análisis de Émile Durkheim nos invitan a matizar el auto-posicionamiento de las autoridades políticas a favor

[130] Terminología tomada de Dario Battistella, *op. cit.,* p. 155.

de las proposiciones liberales. Este argumento ilustra al mismo tiempo la utilidad de la transdisciplinariedad como metodología.

1. El dilema del spillover *regional*

Según Émile Durkheim, una de las condiciones para que la densidad dinámica pueda realizarse es que exista un volumen adecuado de unidades que deben ponerse en contacto. La durabilidad de la reactivación Sur-Sur depende por lo tanto del número de actores que participen en ella. Es importante que este proceso se inscriba en un movimiento de conjunto, que no dependa únicamente de acciones aisladas, y que haya un efecto de engranaje, o de *spillover*. Esta noción, inventada por los funcionalistas y que se inspira en el efecto dominó, ha sido utilizada específicamente para analizar el proceso de integración europea.[131] La asociación de algunos sectores económicos —por ejemplo la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951—, trae consigo la comunitarización de ámbitos suplementarios, ya que los intercambios económicos son interdependientes. Transpuesto a las relaciones Sur-Sur, un efecto dominó significa, a escala regional, que las gestiones de algunos Estados incitan a sus vecinos a acercarse al mundo en desarrollo. Sin embargo, contrariamente a lo que sucede en el contexto europeo, en el que la integración adquiere en teoría un carácter inexorable, insistimos en la necesaria existencia de una voluntad política por parte de los gobiernos sudamericanos para crear una dinámica regional favorable a los contactos Sur-Sur.

Decidimos estudiar tres casos que presentaron un activismo particular en el acercamiento con África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente, pero, ¿también se esforzaron para invitar a sus vecinos a seguir su ejemplo? Mediante este interrogante, no insinuamos que las políticas exteriores de los otros países sudamericanos dependen de las decisiones de Brasil, Chile y Venezuela; por lo demás, algunos

[131] Guillaume Devin, "Traditions et mystères de l'interdépendance internationale", en Pascal Morvan (coord.), *Droit, politique et littérature*, Bruselas, Bruylant, 2008, pp. 252-253.

países han sido históricamente muy activos en el seno del Tercer Mundo.[132] Nos gustaría más bien observar si nuestros casos intentaron enraizar la región en un movimiento Sur-Sur o si adoptaron procesos individualistas. En otros términos, nos interesan las acciones brasileñas, chilenas y venezolanas, las cuales demostrarían que sus estrategias diplomáticas superaron los puros intereses egoístas en beneficio de la durabilidad de la reactivación Sur-Sur.

Cabe señalar que existió una tendencia latinoamericana a intensificar las relaciones con el mundo en desarrollo.[133] Los intercambios comerciales aumentaron, a veces a ritmos superiores a los de Brasil, Chile y Venezuela, como lo muestra el cuadro 1. El incremento de las visitas presidenciales confirma la densificación de los lazos entre América del Sur y los países en desarrollo extrarregionales.[134]

Nuestra hipótesis de partida nos llevó a pensar que el dinamismo de los Estados latinoamericanos resultaba de estrategias individualistas, a la luz de la superioridad de las actividades bilaterales en relación con las inducidas por una lógica regional. A medida que avanzamos en nuestra investigación, nos dimos cuenta de que debíamos matizar esta visión categórica, sin rechazarla completamente.

a) Iniciativas inclusivas puntuales

Detectamos cinco efectos principales de afiliación suscitados por las diplomacias brasileña, chilena y venezolana a inicios del siglo XXI; la orientación de estas tres políticas exteriores se desenvolvió en las estrategias del *spillover*. Por ejemplo, aunque contaron mucho las motivaciones económicas en la política exterior chilena, los argumentos ideológicos y las afinidades partidistas, influyeron más las acciones venezolanas, al servicio de la Revolución Bolivariana. El grado de compromiso directo exigido varió en función de los casos que presentaremos de manera decreciente.

[132] Para una justificación de nuestros casos de estudio, remítase a la introducción, pp. 21-24.

[133] Nos concentraremos aquí en América del Sur, y no evocaremos ningún caso centroamericano, más que de manera puntual.

[134] Cf. anexo 39, cuadro 78, pp. 467-470.

Cuadro 1
Evolución de las relaciones comerciales Sur-Sur hasta 2008
(en %)

	Brasil (2003-2008)	*Chile (2000-2008)*	*Venezuela (1999-2008)*	*América Latina y el Caribe (1999-2008)*	*América del Sur (1999-2008)*
África	321.13	244.30	69.32	627.44	645.42
Asia en desarrollo s/China	300.41	329.24	692.99	361.40	392.89
China	411.61	770.93	*1 750.77*	1 276.05	1 324.82
Medio Oriente	219.80	291.22	697.97	428.19	439.32

Fuente: Elaboración del autor a partir de un Comtrade.

En primer lugar, algunas iniciativas tuvieron por objeto explícitamente involucrar a la región sudamericana en la dinámica Sur-Sur;[135] los procesos América del Sur-Países Árabes (ASPA) y América del Sur-África (ASA) son ejemplo de ello. La idea de organizar un encuentro entre América del Sur y los países árabes fue enunciada por Luiz Inácio Lula da Silva, quien expresó su intención de fomentar en los vecinos de Brasil seguir su esfuerzo diplomático con los miembros de la Liga Árabe. Esta decisión tuvo repercusiones positivas, ya que fue objeto de varias visitas presidenciales sudamericanas inéditas a el Medio Oriente, en ocasión de la realización de la Segunda Cumbre de Doha en marzo de 2009;[136] además de que, influyó en la creación de un proyecto similar con África (ASA).[137] Precursor de los dos procesos, el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) fue lanzado gracias a las voluntades gubernamentales singapurense y chilena de crear canales de comunicación interregionales y no sólo bilaterales.

En segundo lugar, existieron incitaciones directas por vías bilaterales por parte de los gobiernos brasileños y venezolanos, que expresaron también su voluntad de expandir la dinámica Sur-Sur. Al contrario de los procesos ASPA y ASA, que comprendían a todos los países sudamericanos, estos apoyos se efectuaron hacia uno o varios Estados vecinos. Así, la Venezuela de Hugo Chávez incentivó a los

[135] El Grupo de Río solía servir de recinto para reuniones con otros Estados y organismos del Sur, al margen de la ONU, así como para emitir declaraciones conjuntas. MPPRE, *Libro amarillo 2003*, p. 298; "Declaração do Grupo de Rio sobre a situação na República de São Tomé e Príncipe", *Boletín del MRE núm. 291*, 21 de julio de 2003; "Grupo de Río repudia operación militar israelí en contra de los barcos mercantes de carácter civil", *Boletín del MINREL*, 10 de junio de 2010; "Declaración del Grupo de Río sobre el hundimiento del buque de la armada de la República de Corea 'Cheonan'", *Boletín del MINREL*, 20 de julio de 2010; "Grupo de Río condena ataques terroristas en Uganda", *Boletín del MINREL*, 14 de julio de 2010; "Declaración del Grupo de Río con motivo del reinicio de conversaciones directas entre el Estado de Israel y la Autoridad Nacional Palestina", *Boletín del MINREL*, 6 de septiembre de 2010.

[136] Cf. anexo 39, cuadro 78, pp. 467-470.

[137] ASA proviene de una sugerencia africana que en un principio consideraba la organización de encuentros Brasil-África. Según Celso Amorim, fue el gobierno brasileño el que pidió la adopción de un esquema más inclusivo. Celso Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011, pp. 323 y 486.

miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA)[138] a acercarse a los países con los que había establecido conexiones particularmente importantes. El perfil ideológico de los jefes de Estado sudamericanos que viajaron a Irán confirmó la influencia venezolana. Con excepción de Brasil, sólo miembros del ALBA visitaron la República Islámica, a saber, los presidentes bolivianos y ecuatorianos.[139] Incluso, una feria comercial ALBA se realizó en Teherán en diciembre de 2010.[140] El líder venezolano asumió este papel ya que, en general, propuso invitar a algunos socios del Sur para que participaran en las reuniones del ALBA, como fue el caso de Vietnam, Palestina y Siria.[141] Insistimos aquí en la voluntad venezolana, sin dejar de ver que también se produjeron relaciones en el sentido inverso, dentro del marco de esta estructura. Por ejemplo, las autoridades cubanas aconsejaron a Venezuela a propósito de su expansión internacional, en particular en África.[142] En una lógica similar, Luiz Inácio Lula da Silva invitó al presidente de la Comisión de los representantes permanentes del Mercosur, el exdirigente argentino Eduardo Duhalde, a acompañarlo durante su primera gira por los

[138] La Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es una organización que pretende la integración regional a partir de criterios sociales más que económicos. Nació como alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovida por Estados Unidos. Lanzada oficialmente en 2005, cinco años después era conformada por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda y Ecuador.

[139] El presidente nicaragüense Daniel Ortega y el dirigente cubano Fidel Castro también viajaron a este país.

[140] "Inaugurada primera fase del Complejo Refinador de Plástico", *MINCI. Prensa Presidencial*, 15 de diciembre de 2008 e "Irán-ALBA seminar held in Tehran", *Tehran Times*, 21 de diciembre de 2008.

[141] "Venezuela invita a Vietnam a sumarse al ALBA como observador", *MINCI. Prensa Presidencial*, 27 de noviembre de 2009; "Viceministra Mendoza recibió Declaración de Siria para integrarse como invitado permanente de la ALBA-TCP", *Boletín del MPPRE*, 4 de noviembre de 2010.

[142] Cf. capítulo II-C-3-a, pp. 272-276. Además de los proyectos triangulares ejecutados gracias a la experiencia cubana en África, durante nuestra investigación de campo realizada en Caracas en abril de 2009 pudimos constatar que varios diplomáticos recibieron capacitaciones en Cuba antes de entrar en funciones, como los del departamento africano.

países árabes.[143] El Ministerio brasileño inició consultas con Perú sobre su estrategia africana.[144] En su conjunto, estas iniciativas siguieron haciéndose muy puntualmente. Los dos primeros tipos de esfuerzos revelaron una voluntad explícita de los representantes brasileños y venezolanos, aunque existieron otros de efecto dominó, que resultaron de incitaciones menos directas.

En tercer lugar, se detectó una influencia no ejercida directamente por los gobiernos brasileños durante la presidencia de Lula sobre ciertas posiciones sudamericanas; ésta fue determinante para el reconocimiento de Palestina como un Estado. Algunos países del conjunto regional lo habían efectuado ya anteriormente, como Cuba y Nicaragua desde 1988 —fecha del lanzamiento de esta demanda por la Autoridad Palestina—, Costa Rica en 2008 y Venezuela en 2009. La especificidad de la decisión brasileña de establecer relaciones diplomáticas con Palestina vía la Autoridad Palestina residió en la ola de reconocimientos que generó en América del Sur. Nueve Estados, a saber, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay, siguieron sus pasos, más allá de toda frontera ideológica.[145] Sólo Colombia no anticipó este movimiento. Ahora bien, este efecto bola de nieve no significa en absoluto que Brasil haya ejercido presiones sobre sus vecinos; demostró, más bien la influencia del gigante sudamericano a escala regional. Ninguno de los nueve países justificó sus gestos evocando la elección brasileña. Pero ningún otro elemento detonante intervino en aquel momento en las negociaciones israelí-palestinas que

[143] "Lula se acerca a Egipto", *BBC Mundo*, 9 de diciembre de 2003.

[144] <http://kitplone:itamaraty.gov.br/eventos/fevereiro/brasilia-reuniao-de-consultas-brasil-peru-sobre/print-nota> (16 de septiembre de 2011).

[145] Existían matices a propósito de la evocación explícita de las fronteras de 1967, cf. capítulo IV-B-2-b, pp. 436-440. "Venezuela y Palestina establecen relaciones diplomáticas", *Boletín del MPPRE*, 27 de abril de 2009; "Declaración del Gobierno de Chile sobre el reconocimiento del Estado de Palestina", *Boletín del MINREL*, 7 de enero de 2011; "La República argentina ha reconocido a Palestina como Estado libre independiente", *Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina núm. 559/10*, 6 de diciembre de 2010; "Après le Brésil, l'Argentine reconnaît la Palestine", *Le Monde*, 6 de diciembre de 2010; "Bolivia reconhece a Palestina", *ANBA*, 22 de diciembre de 2010; "Colombia reconocerá al estado palestino si logra acuerdo de paz con Israel", *El Nacional*, 2 de enero de 2011; "Paraguay reconoce a Palestina como Estado con las fronteras de 1967", *La República*, 29 de enero de 2011.

permitiera entender este paso hacia el acto colectivo. La Autoridad Palestina reclamó este reconocimiento desde 1988, e incluso el asunto de la Flotilla de la Libertad en julio de 2010 que suscitó fuertes reacciones en América del Sur[146] no obtuvo sino condenas retóricas.

El cuarto efecto de involucramiento confirmó el argumento durkheimiano según el cual la existencia de reglas asegura la perdurabilidad de las relaciones esbozadas. Brasil se comprometió en un proceso de integración vía el Mercosur desde 1991; cuatro años más tarde los miembros firmaron el Protocolo de Ouro Preto, que atribuye la personalidad jurídica a este organismo, incluida la facultad de establecer acuerdos de naturaleza económica con los Estados y las organizaciones internacionales. En consecuencia, ningún país podía firmar individualmente tratados de libre comercio sin la participación de sus socios del Mercosur; se trató en principio de una obligación jurídica.[147] Por esto, todo acto de liberalización de la economía brasileña debía pasar por el Mercosur.[148] La diplomacia brasileña, dado este compromiso regional, debió convencer a sus vecinos del cono sur de tales proyectos económicos Sur-Sur. Por ejemplo, el presidente uruguayo Tabaré Vásquez viajó dos veces al Medio Oriente, a países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) con el que el Mercosur estaba negociando un tratado de libre comercio,[149] a fin de abrir estos mercados a productos nacionales, en particular carne bovina.[150] En sentido contrario, Brasil se encontró comprometido cuando otros países hacían sugerencias.[151] Las reglas

[146] Cf. capítulo IV-B-2-b, p. 436.

[147] Eduardo Daniel Oviedo, "Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China", Presentación durante el VI Encuentro del REDEALAP (BID/INTAL), Buenos-Aires, 12-13 de octubre de 2005, pp. 3-5.

[148] Cf. anexo 18, p. 335.

[149] El presidente acudió a Catar y a los Emiratos Árabes Unidos en mayo de 2007 y a Arabia Saudita en diciembre de 2008. Cf. anexo 39, cuadro 78, pp. 467-470.

[150] Celso Amorim, *op. cit.,* p. 329.

El Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) es una organización regional que reagrupa a seis países de la Península Arábiga desde 1981: Arabia Saudita, Barhéin, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Catar.

[151] Por ejemplo, la idea de un acuerdo con Marruecos sería de origen argentino. Juan José Vagni, "Marruecos y su proyección hacia América Latina a partir de Mohamed VI", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Huelva, Universidad Internacional de Andalucía, 2009, p. 103.

constringentes incitaron entonces a la profundización de los lazos, más allá de los actores considerados individualmente.

El quinto y último punto se refiere a lo que llamamos "efectos dominó por defecto". Los tres países estudiados elaboraron proyectos a partir de objetivos egoístas cuya creación requería la coordinación de diversos socios regionales. Con el fin de aumentar el comercio Sur-Sur, los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos emprendieron la mejora de las infraestructuras del subcontinente. Desde el año 2000 existía la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en el ámbito de los medios de comunicación entre los Estados sudamericanos. Debido al *boom* de los flujos comerciales con África y Asia, en particular con China, varias trayectorias apuntaron a facilitar el acceso de los productos sudamericanos a los océanos. Así, se estimó que 20% de las exportaciones brasileñas con destino a China pasaron por Perú en 2005.[152] La IIRSA propuso un proyecto en la zona andina que preveía conectar el Pacífico colombiano con la Faja del Orinoco en Venezuela.[153] Un eje entero de la Iniciativa estuvo consagrado a los corredores interoceánicos con cinco trayectos principales que incluyeron a Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú.[154] Otros proyectos se prefiguraron fuera de este marco. El equipo de Hugo Chávez estuvo evaluando desde hace varios años la posible construcción de un oleoducto que debería unir a Venezuela con la costa del Pacífico. Su trazo original pasaba por Colombia, pero parecería haber sido reorientado luego en beneficio de Nicaragua.[155] Con el objetivo de llegar a Asia a menor costo y más rápidamente, surgieron trabajos que requerían la colaboración de diferentes Estados, lo que ayudó al mismo tiempo a la integración regional. Aunque en noviembre de

[152] Javier Santiso, "La emergencia de China y su impacto en América Latina", *Política Exterior*, núm. 107, septiembre-octubre de 2005, p. 105.

[153] Se trata del llamado G4: <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/grup_and.pdf> (20 de junio de 2015).

[154] Otros proyectos tenían un objetivo similar aunque no llevaban ese nombre, como aquellos reagrupados en los ejes Capricornio, Amazonas, Eje del Sur y Mercosur-Chile. En total, seis de los nueve ejes del IIRSA incluían una dimensión interoceánica.

[155] MPPRE, *Libro amarillo 2008*, p. 1492; <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/grup_ioc.pdf> (20 de junio de 2015).

2010 los presidentes brasileño, boliviano y chileno habían inaugurado parte del corredor bioceánico que permitía conectar por vía terrestre el puerto chileno de Iquique con el de Santos en Brasil, el avance de las obras requería mucho más tiempo.[156]

Existieron iniciativas de inclusión de parte de los equipos gubernamentales de nuestros casos de estudio, pero fueron muy puntuales en el conjunto de sus estrategias Sur-Sur. La inmensa mayoría de estos lazos se efectuó de manera bilateral. De los cinco efectos mencionados, tres fueron más producto de influencia indirecta que de una voluntad política explícita. Paralelamente, los países sudamericanos también fueron receptores de relaciones Sur-Sur; a esto se agregó la aparición de fenómenos centrífugos nuevos, en la lógica del proceso de densificación.

b) El involucramiento vía terceros

La inserción regional en la reactivación Sur-Sur se derivó también de factores exógenos. Los gobiernos sudamericanos debieron responder a la llegada de actores del Sur interesados en un acercamiento con ellos. Ya hemos observado que numerosos dirigentes de África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente viajaron a Brasil, a Chile y a Venezuela en retribución por las visitas efectuadas anteriormente por los líderes de estos tres países.[157] Estos actores solieron aprovechar sus desplazamientos para realizar giras regionales.[158] Otros Estados pusieron en marcha verdaderas estrategias para lograr un acercamiento con América Latina y el Caribe. El Ministerio de Comercio de India lanzó el programa *Focus on Latin America* en 1997,[159] y las autoridades

[156] "Piñera, Lula y Morales inaugurarán el corredor bioceánico en noviembre", *Infolatam*, 18 de agosto de 2010; "Salida al Pacífico de Brasil, entre el mito y el ferrocarril", *IPS*, noviembre de 2010.

[157] Cf. capítulo II-A-1-e, pp. 189-191.

[158] Para información sobre estas visitas, cf. anexo 39, cuadro 79, pp. 471-473.

[159] Henrique Altemani de Oliveira, "India: Política Externa y Relaciones con América Latina", Presentación durante el VII Encuentro del REDEALAP (BID/INTAL), México, 24 de mayo de 2007, p. 12.

Otros estudios se interesan también por los casos de Turquía y Vietnam: Ta Minh Tuan, "Vietnam's Policy towards Latin America after the Cold War", en Jörn

chinas publicaron un primer Libro blanco sobre las relaciones con la región en 2008. Las relaciones de América Latina y el Caribe con el Sur dependieron entonces, también, de iniciativas extrahemisféricas.

Varios motivos fundaron estas políticas. Desde los años ochenta, los Cuatro Dragones asiáticos salieron en búsqueda de oportunidades y de posibilidades de inversión.[160] El presidente sudcoreano acudió a la región en 1996 y este Estado se convirtió en miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2005, y dos años más tarde, de la CEPAL.[161] La lógica económica no fue la única variable explicativa. El final del *apartheid* en Sudáfrica permitió retomar el contacto con América Latina y el Caribe. Nelson Mandela, desde 1998, y posteriormente sus sucesores efectuaron viajes a Brasil y a Chile (también a Cuba). El proyecto de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Aduanera de África Austral (SACU) remontó además la época de esos primeros encuentros.[162]

En los últimos años, dos actores se mostraron particularmente dinámicos. Irán aprovechó en primer lugar la puerta de entrada venezolana para establecer nuevos contactos con América Latina y el Caribe. De hecho, el presidente Mahmud Ahmadineyad acudió casi cada año a la región desde su primera elección: en 2006, en 2007 (dos veces), en 2009 (y en 2013). En un primer momento, Brasil no dedicó especial atención a la República Islámica;[163] diversos factores entraron en juego para entender su cambio de posición; uno de ellos tal vez pudo provenir del activismo iraní hacia los países de ALBA. Frente a las inquietudes expresadas por las autoridades de Estados Uni-

---

Dosch y Olaf Jacob (eds.), *Asia and Latin America,* Nueva York, Routledge, 2010; Ariel S. González Levaggi, "Turkey and Latin America: A New Horizon for a Strategic Relationship", *Perceptions*, vol. 18, núm. 4, 2013.

[160] También llamados los Nuevos Países Industrializados (NPI); se trataba de Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Hong Kong.

[161] Alejandra Chacón, "Percepciones de la política exterior coreana hacia Argentina, Brasil y Chile", en Wonjung Min (coord.), *Corea*, *una visión interdisciplinaria*, Santiago, Andros Impresores, 2010.

[162] Cf. anexo 18, p. 335; Zélia Roelofse-Campbell, "Reaffirming Policy, Reasserting Priorities: President Tabo Mbeki's Visits to Latin America", *UNISA Latin America Report*, vol. 17, núm. 2, 2001, p. 44; "Visita Oficial ao Brasil do Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki", *Boletín del MRE núm. 581*, 8 de diciembre de 2000.

[163] Cf. conclusión de la segunda parte, p. 483.

dos, Brasilia habría reaccionado de esa manera con el fin de evitar toda intromisión de la primera potencia en América del Sur. Otra motivación para los representantes brasileños habría residido por consiguiente, en su deseo de mantener el control, o al menos una mirada sobre los asuntos regionales.

En segundo lugar, China se interesó claramente en América Latina y el Caribe, con un ritmo muy intenso desde 2001. Más allá del aumento vertiginoso de los intercambios económicos, los representantes chinos han distinguido regularmente a América Latina con su presencia. La primera gira de un presidente chino tuvo lugar en 1990,[164] pero el viaje más importante se realizó en 2001, y desde entonces las visitas se multiplicaron. A modo de comparación, los diferentes dirigentes chinos visitaron más la región que sus homólogos estadounidenses;[165] los primeros, asimismo, reforzaron los vínculos con las instituciones regionales.[166] Gracias al dinamismo de estos actores externos, un efecto dominó inverso se ejerció en América Latina y el Caribe. Así, los países más alejados de la dinámica Sur-Sur, como Colombia, no escaparon a las ambiciones de estos nuevos interlocutores.[167]

Sin embargo, no todos los gobiernos sudamericanos ofrecieron la misma recepción a estos actores, lo que reveló discordancias regionales. Por ejemplo, varios países no respondieron a las propuestas de

[164] El viaje de 1990 incluyó a México, Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. Peter M. Lewis, "La presencia de China en América Latina. Un tema controvertido", *Estudios Internacionales*, vol. 39, núm. 156, enero-marzo de 2007.

[165] CEPAL, "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica", Documento núm. LC/L 3 224, abril de 2010, p. 24.

[166] En 1990, China se convirtió en miembro observador del Grupo de Río; en 1993, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); en 2004, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Parlamento Latinoamericano, y en 2009 del BID. Mantenía mecanismos de diálogo con el Mercosur y con la Comunidad Andina (CAN). Mario Esteban Rodríguez, "La batalla diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe", *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, núm. 81, marzo-abril de 2008, pp. 224-225; "China Joins IDB in Ceremony at Bank Headquarters", *Boletín del Banco Interamericano de Desarrollo*, 12 de enero de 2009.

[167] Sobre las visitas de presidentes sudamericanos a China, cf. anexo 39, cuadro 78, pp. 467-470.

Teherán.[168] Las divisiones que suscitó la República Islámica a escala internacional se reflejaron en América del Sur. Irán solía ser considerado un Estado importante del Medio Oriente cuya diplomacia pretendía ser globalizante, pero las características específicas del régimen en funciones impidieron la profundización de las relaciones. De hecho Perú votó a favor de la condena de Irán dentro del Organismo Internacional de Energía (OIEA) en 2009.[169] La posición argentina fue más delicada, pues remitió a cuestiones bilaterales. En 1992 y 1994 Argentina sufrió dos atentados; el primero se produjo en la embajada de Israel en Buenos Aires, con un resultado de 29 muertos y 242 heridos; el segundo sucedió en contra de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), donde murieron 85 personas y más de 200 resultaron heridas. Aunque la investigación fue ardua,[170] una de las pistas condujo a sospechar de algunos representantes de la República Islámica, tanto así que en octubre de 2006 la Oficina Central Nacional Argentina acusó oficialmente a dirigentes iraníes, así como al Hezbolá libanés, de estar implicados en ambos atentados. Su procedimiento resultó en 2007 con la emisión, por parte de la Interpol, de mandatos de detención internacionales contra seis dignatarios iraníes y un libanés. Este asunto envenenó las relaciones intergubernamentales entre Argentina e Irán, a tal grado que Néstor Kirchner

[168] Irán disponía de embajadas en nueve Estados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. (<http://www.mfa,gov.ir/cms/cms/Tehran/en/Missions/S.America.html> (21 de enero de 2011). Sólo con Chile y Colombia las relaciones no han sido recíprocas y con Argentina, fueron llevadas por encargados de comercio.

[169] "Irã isolado, mas não pelo Brasil", *O Globo*, 28 de noviembre 2009.

[170] Un problema de la investigación radicaba en que las pruebas de las cuales dispuso Argentina no habrían sido descubiertas en su totalidad por sus instituciones, sino que provendrían de los servicios secretos estadounidenses e israelíes, lo que dio un giro político al asunto. Estos dos acontecimientos suscitaron numerosas pistas de investigación, como los dos atentados que tuvieron lugar durante la presidencia de Carlos Menem, cuya política exterior fue controvertida, en particular en el Medio Oriente.

Para una revisión detallada de las diferentes etapas, véase Hugo Alconada Mon, "The Shadow of Iran in Argentina Takes a Suspicious Shape", en Cynthia Arnson (ed.), *Iran in Latin America: Threat or 'Axis of Annoyance'?*, Reports on the Americas núm. 23, Woodrow International Center for Scholars, 2010; "Et le Proche-Orient fait irruption en Argentine", *Le Monde diplomatique*, marzo de 2007.

rechazó participar en la investidura de Rafael Correa en 2007, debido a la presencia de Mahmud Ahmadineyad.[171] Los representantes argentinos aprovecharon también la tribuna de la ONU para pedir mayor colaboración iraní en la investigación.[172] El nombramiento de Ahmad Vahidi como ministro de Defensa en 2009, mientras era buscado por la Interpol justamente a propósito del caso AMIA, suscitó airadas reacciones por parte del gobierno argentino.[173] La resolución de esta investigación determinó por tanto la evolución de las relaciones bilaterales. Las tensiones iraní-argentinas crearon incluso fricciones —aunque fueron resueltas rápidamente— con Venezuela. El embajador venezolano Roger Capella tuvo que abandonar su cargo en 2006, después de haber defendido a Irán en el asunto AMIA.[174]

No obstante, la región sudamericana no sólo mostró sus disensiones frente a sus socios en desarrollo; la llegada de nuevos actores dio nacimiento también a interesantes iniciativas en una perspectiva de cooperación. Confrontados a los retos que provocara la emergencia china, varios países latinoamericanos decidieron agruparse para coordinar mejor sus diplomacias frente a la potencia asiática. Los analistas reprocharon regularmente a las autoridades políticas ser demasiado individualistas en su política respecto a China. Subrayaron que, juntos, los Estados sudamericanos podrían tener más peso, particularmente en las cuestiones comerciales.[175] En 2008, por ejemplo, Argentina, Brasil y Uruguay fueron los principales proveedores de China en granos de soya (61% de las importaciones chinas de este producto), y Chile y Perú en harina de pescado (78%) y en minerales

[171] "Iran Rejects Lack of Cooperation With Argentina Over AMIA Case", *IRNA*, 27 de septiembre de 2007.

[172] Fue el caso, por ejemplo, en 2007 y 2010. "Argentina solicita a la ONU que interceda ante Irán en caso de atentado de Buenos Aires", *Centro de Noticias de la* ONU, 25 de septiembre de 2007; "Ante la ONU, Cristina le propuso a Irán juzgar a los acusados por la AMIA en un país neutral", *La Razón*, 24 de septiembre de 2010.

[173] "Irán tiene una histórica ministra y un polémico secretario de Defensa", *La Nación*, 4 de septiembre de 2009.

[174] "Embajada venezolana en La Habana genera tensiones", *El Universal*, 24 de julio de 2011.

[175] Eduardo Daniel Oviedo, "Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China", Presentación durante el VI Encuentro del REDEALAP (BID/INTAL), Buenos Aires, 12-13 de octubre de 2005, p. 27.

de cobre (50%).[176] A lo largo de los años surgieron actividades colectivas, como la asociación entre la V Región chilena y la de Mendoza en Argentina, cuyo objetivo fue realizar misiones binacionales en Asia.[177] Ante la reticencia china para dejar entrar ciertos productos alimenticios, en 2010, Argentina y Brasil consideraron una petición común respecto al aceite de soya.[178]

Posteriormente, a inicios de 2011, se creó un proceso de cooperación más formal. La firma del Acuerdo del Pacífico en abril entre los gobiernos chileno, colombiano, mexicano y peruano, fue en efecto provocada por la voluntad política de actuar juntos en el marco de una relación Sur-Sur. Un área para la integración profunda fue creada para facilitar la circulación de bienes, de servicios y de personas en sus territorios. Entre los objetivos oficiales figuró la conquista de nuevos mercados en Asia.[179] Este acuerdo resultó de otro espacio, el Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano o Arco del Pacífico Latinoamericano (ARCO), lanzado por once países en 2007 con el fin de coordinar y reforzar sus intercambios con la región Asia-Pacífico.[180] A pesar de todo, las diversas respuestas a las solicitudes provenientes del exterior no permitieron concluir la existencia de una reacción colectiva de los Estados latinoamericanos, más aún luego de aparecer señales de egoísmo.

[176] Datos calculados a partir de UN Comtrade.

[177] Se concretó una en 2004 en Corea del Sur. MINREL, *Memoria anual 2005*.

[178] "Argentina y Brasil estudian reclamar conjuntamente frente a las trabas de China al aceite de soya", *Infolatam*, 18 de abril de 2010.

[179] "Perú, Colombia, Chile y México concretarán esta semana Acuerdo del Pacífico", *Andina*, 24 de abril de 2011; "Arco del Pacífico: Chile, Perú, Colombia y México se lanzan a la conquista de Asia", *Infolatam*, 26 de abril de 2011.

[180] Los países involucrados eran Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. <http://www.arco delpacifico.org/> (16 de septiembre de 2011). José Briceño Ruiz asigna una faceta más política a ARCO, al analizarlo como una alternativa a ALBA de iniciativa venezolana. José Briceño Ruiz, "La iniciativa del ARCO del Pacífico Latinoamericano", *Nueva Sociedad*, núm. 228, julio-agosto de 2010, pp. 50, 55 y 58.

c) Efectos centrífugos emergentes

Dos tendencias principales reflejaron comportamientos individualistas en el acercamiento entre América del Sur y el mundo en desarrollo por parte de los tres países estudiados y sus vecinos.

Un primer signo de egoísmo residió en el uso que se hizo del argumento regional. El presidente Lula fue ciertamente el iniciador del proceso ASPA, pero gracias a su idea proyectó una imagen positiva de Brasil utilizando a América del Sur como trampolín. La organización de un encuentro interregional dio mayor resonancia a las propuestas brasileñas, lo que legitimó las aspiraciones mundiales de este país. Un símbolo fuerte de tal promoción fue adoptado de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en la capital brasileña.[181] No parece tampoco en absoluto una casualidad que Venezuela fuera el primer país sudamericano en acoger la Cumbre ASA, haciendo eco a su dinamismo con África. Frente a su seguimiento laborioso se organizaron varias reuniones en Brasilia, lo que puede explicarse por el alto número de embajadas africanas que había en esta ciudad.[182] Algunas reseñas disponibles muestran que Brasil ofreció el financiamiento de las reuniones para garantizar su realización, y al hacerlo, la diplomacia brasileña retomó el control de ASA.[183] Un representante patronal chileno señaló, refiriéndose a esta inicia-

[181] Vânia Pinto Carvalho considera ASPA como uno de los pilares de la diplomacia brasileña hacia el Medio Oriente. Vânia Pinto Carvalho, "Brasil e países árabes: Uma Parceria estratégica, inovadora e ousada? Rumo a uma clarificação conceitual", en Antônio Carlos Lessa y Henrique Altemani de Oliveira (coords.), *Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão e parcerias emergentes*, Belo Horizonte, Fino Traço, 2013, vol. 2.

[182] Cf. cronología del proceso ASA en el anexo 6, pp. 227 y ss.

[183] Otras investigaciones evocan incluso proyectos que los gobiernos brasileños habrían hecho difíciles porque no los controlaban. No recogimos esos ejemplos en nuestra investigación, pero la omnipresencia brasileña en los procesos ASPA y ASA nos parece suficiente para justificar sus intenciones también egoístas. Frank Mattheis, "Latin America's South-South Engagement: The Potential of South-Atlantic Relations", en "Hacia la interdependencia: las relaciones exteriores latinoamericanas con los otros países en desarrollo", Panel durante el VI Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL), Universidad del Mirail, Toulouse, 30 de junio-3 de julio de 2010, pp. 71 y 78.

tiva: "En Chile existe la percepción de que este proceso está aún muy concentrado en Brasil".[184] El involucramiento de la región no dejó de tener expectativas de contrapartes de los actores más activos.

Paralelamente y en oposición a los esfuerzos de inclusión, se introdujeron elementos de competencia entre los países sudamericanos, dentro de la reactivación Sur-Sur. En los últimos años del periodo estudiado, los diferentes gobiernos peruanos se acercaron vigorosamente a Asia en desarrollo.[185] La firma de tratados de libre comercio con China, Corea del Sur, Singapur y Tailandia; la recepción de la Cumbre APEC en 2008, y las diversas visitas presidenciales, simbolizaron su dinamismo.[186] Los diplomáticos peruanos deseaban, como sus homólogos chilenos, transformar a su país en una pasarela, en Asia-pacífico y América del Sur.[187] Hasta entonces parecía que las autoridades políticas de estos dos Estados no pretendían constituir una puerta de entrada conjunta; cada uno buscaba, más bien, posicionarse como la principal plataforma a escala subregional. Esta competencia subyacente apareció también en el seno del ARCO y del Acuerdo del Pacífico. El presidente peruano Alan García se adjudicó el origen del ARCO, así como el lugar de la firma del Acuerdo del Pacífico. Al mismo tiempo, los representantes chilenos pretendieron haber tenido la idea de esta agrupación,

[184] Entrevista con un representante de la Confederación de Producción y de Comercio (CPC) realizada en Santiago de Chile el 26 de agosto de 2008.

[185] Se observa también un nuevo interés por el Medio Oriente desde 2009-2010: el país se comprometió a recibir la III Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA), prevista inicialmente en febrero de 2011 pero pospuesta debido a la Primavera Árabe; el ministro de Relaciones Exteriores efectuó una visita inédita a la región en 2010 y una cámara de comercio fue inaugurada. "Peruvian Foreign Minister Visits Arab World to Strengthen Relations", *Andina*, 2 de abril de 2010; "Perú inaugura cámara árabe", *ANBA*, 18 de agosto de 2010.

[186] Cf. anexo 39, cuadro 78, pp. 467-470; "Perú y Corea del Sur culminan las negociaciones para suscribir um TLC", *Infolatam*, 30 de agosto de 2010.

[187] La idea de servir de intermediario entre Asia y América Latina constituyó una de las puntas de lanza de la diplomacia chilena. "Lagos en gira: Chile debe ser puente entre Latinoamérica y China", *La Nación*, 23 de octubre de 2001; "Chile se está transformando en una plataforma de conexión en la Cuenca del Pacífico", *Boletín del MINREL*, 9 de mayo de 2007; "Chile se consolida como entrada hacia América Latina desde el Asia-Pacífico", *Boletín del MINREL*, 26 de noviembre de 2008.

y fue Chile quien ejerció el primer secretariado *pro tempore* del Área de Integración Profunda.[188]

Además, las tensiones existentes entre actores extrarregionales pudieron llegar a dividir a los países sudamericanos. Por ejemplo, cuando la República Popular China establece relaciones diplomáticas con un Estado, exige el reconocimiento de la "política de una sola China"; en otros términos, prohíbe a su socio seguir manteniendo contacto oficial con la República de China (también llamada Taiwán). Ahora bien, la mitad de los países que reconocían a Taiwán se encontraban en América Latina y el Caribe, entre ellos Paraguay.[189] Esta situación impidió la profundización de lazos colectivos sudamericanos con China. Debido a las obligaciones jurídicas impuestas por el Mercosur, el mantenimiento de relaciones entre Paraguay y Taiwán volvió imposible la negociación de un acuerdo económico con los otros Estados miembros. Un diálogo China-Mercosur fue instaurado en 1997, pero, hasta donde sabemos, el último encuentro se remontaba a 2004.[190] Por lo tanto, el elemento regional no sólo tuvo repercusiones virtuosas para el dinamismo y la durabilidad de las relaciones con los países de África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente.

En resumen, la reactivación Sur-Sur no agudizó tanto los egoísmos sudamericanos; además, los países se apoyaban unos a otros la

[188] Carlos Portales, "Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global", *Estudios Internacionales*, vol. 44, núm. 169, mayo agosto de 2011, p. 188; "Canciller Moreno recibe a Secretarios de Estado de países fundadores de Arco del Pacífico", *Boletín del* MINREL, 6 de enero de 2011; "Arco del Pacífico: Chile, Perú, Colombia y México se lanzan a la conquista de Asia", *Infolatam*, 26 de abril de 2011.

[189] En 2008, 23 Estados reconocían a Taiwán en el mundo; de ellos, 12 eran de América Latina y el Caribe. Francisco Luis Pérez Expósito, "Taiwán y América Latina: estrategia de aproximación y situación actual", Discussion paper, UNISCI, enero de 2004; Mario Esteban Rodríguez, "La batalla diplomática de Beijing y Taipei en América Latina y el Caribe", *Revista* CIDOB *d'Afers Internationals*, núm. 81, marzo-abril de 2008; Enrique Dussel Peters y José Luis León-Manríquez, "La relación política y económica entre China y América Latina y el Caribe: ¿hacia una agenda en el corto, mediano y largo plazo?", en Ricardo Lagos Escobar y Enrique Iglesias García (eds.), *América Latina, China y Estados Unidos*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 176-182.

[190] Sergio Cesarin, "La seducción combinada: China e India en América Latina y el Caribe", Working Papers, Programa Asia & Pacífico, CAEI, julio de 2007, p. 14.

mayoría de las veces. Aunque los gobiernos venezolanos fueran un socio privilegiado de Irán, Hugo Chávez aprobó la tentativa turco-brasileña de mayo de 2010.[191] Los representantes chilenos defendieron el proyecto de Arco del Pacífico con vocación de beneficio mutuo, cuando éste apuntó a reforzar el peso de los participantes frente al gigante chino. No obstante, hicieron falta iniciativas de este tipo para concluir que existió un efecto real de *spillover* de las diplomacias de nuestros tres casos, excepto tal vez en lo que concernió al acercamiento de Irán con la mayoría de los Estados miembros de ALBA. La integración de los vecinos en la dinámica Sur-Sur provino más de motivaciones individuales y de causas indirectas que de una voluntad colectiva sudamericana. Nuestra hipótesis de partida se mantiene parcialmente confirmada, ya que tendencias inclusivas e individualistas coexistieron en las acciones de los tres países estudiados. El egoísmo de los actores destacó en cambio más claramente en el ámbito económico.

2. La lógica de competencia comercial ascendente

Las relaciones Sur-Sur se expresaron, entre otros canales, mediante el sobresaliente aumento de los lazos comerciales, los cuales fueron facilitados además por la ausencia, casi generalizada, de conflictos entre las diferentes regiones en desarrollo. Sin embargo, mientras más estrechaban sus relaciones más aumentaba el riesgo de que se produjeran fricciones. Émile Durkheim recuerda este razonamiento lógico en su presentación de la división del trabajo social: "Mientras más se acercan las funciones, más puntos de contacto hay entre ellas; en consecuencia, están más expuestas a combatirse".[192] El sociólogo sostiene, sin embargo, que la creación de reglas permite moderar y armonizar las relaciones sociales: "Pero, no es ni necesario, ni incluso posible que la vida social exista sin luchas. El papel de la solidaridad

[191] "Gobierno de Venezuela respalda acuerdo entre Turquía y Brasil sobre programa nuclear", MINCI. *Prensa Presidencial*, 20 de mayo de 2010.

[192] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, p. 227.

no es suprimir la competencia, sino moderarla".[193] Durkheim menciona además la posibilidad de malas reglas cuando éstas perjudican la libre repartición de las funciones entre los individuos.[194] Nos gustaría demostrar, a partir del ámbito económico, que las reglas que sirvieron para profundizar las relaciones pudieron conducir al aumento del egoísmo de los actores y no a su limitación.

El desarrollo de los intercambios Sur-Sur participó de la integración de Brasil, Chile y Venezuela en el sistema económico globalizado y, por consiguiente, de su inserción en un marco neoliberal.[195] El neoliberalismo económico supone que cada participante busca siempre vender más a escala internacional, lo que favorece la intensificación de las conexiones mundiales. Este objetivo global implica dos estrategias complementarias: tratar de penetrar los mercados de terceros, y lograr vender más que comprar, para obtener una balanza comercial superavitaria. El modelo neoliberal introduce entonces la noción de competencia en las relaciones entre los países en desarrollo. Los preceptos neoliberales entraron así en contradicción con, y perturbaron la búsqueda del beneficio mutuo, resaltado en nuestros casos de estudio. La maximización de los intereses comerciales dificultó la coordinación con este concepto. El objetivo aquí no es denunciar la competencia como tal, sino más bien subrayar las tensiones que emergen, una vez más, entre la profundización material de las relaciones Sur-Sur y el mantenimiento de su originalidad conceptual. Abordaremos enseguida dos temáticas que explicitan las contradicciones creadas por la aceptación de una regulación neoliberal de los lazos económicos Sur-Sur: los intercambios con China y la firma de tratados de libre comercio.

a) La densificación competitiva con China

China ha desempeñado un papel preponderante en el acercamiento económico de los tres países estudiados con Asia y con el mundo en

[193] *Ibid.*, pp. 311-312. Cita p. 311.
[194] Aduce al ejemplo de la guerra de clases. *Ibid.*, p. 319.
[195] Para una defensa de este argumento, cf. capítulo IV-C, pp. 448 y ss.

desarrollo en general.[196] Sólo los flujos con China englobaron casi la mitad del comercio Sur-Sur extrarregional de América del Sur; este aumento fue acompañado por nuevos desafíos para estas economías, que se agruparon en torno a tres temáticas principales: el "peligro" de primarización, la "competencia" interna y la "competencia" en los mercados americanos.[197] Nos interesan aquí, en particular, las percepciones y las respuestas dadas al fenómeno.

En primer lugar, China fue acusada de reprimarizar las economías sudamericanas. Según la visión neoliberal de la economía, el crecimiento y la estabilidad de los intercambios depende regularmente de la plusvalía de los productos exportados: entre más elaborados sean los bienes, más beneficios traerán y, sobre todo, menos sensibles serán a los precios de las materias primas, caracterizadas por su volatilidad. Dotados de territorios ricos en hidrocarburos, minerales y superficies arables, los gobiernos brasileño, chileno y venezolano han buscado durante largo tiempo escapar a la monoproducción. Por su parte, la estrategia de las autoridades chinas apuntaba a transformar al país en una potencia manufacturera. A pesar de su superficie, el gigante asiático posee una débil dotación de materias primas: dependía de la importación de varias de ellas, como el petróleo desde 1993, y productos agrícolas. De esta manera, América del Sur representó una interesante complementariedad económica para China.

[196] Cf. capítulo II-B-1-a, pp. 210 y ss.

[197] Otro debate gira en torno a la cuestión de las inversiones: los análisis coinciden en que el mercado chino no ha desviado los flujos de inversión directos extranjeros de las economías latinoamericanas; por esta razón, lo excluimos de nuestra argumentación. La afluencia de IED china en América Latina provocaría seguramente nuevas discusiones, pero su identificación era muy reciente (2010). Busakorn Chantasawat, K. C. Fung, Hitomi Lizaka y Alan Siu, "Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is There a People's Republic of China Effect?", Institute Discussion Paper núm. 17, Banco Asiático de Desarrollo, noviembre de 2004, p. 2; Alicia García-Herrero y Daniel Santabárbara, "Does China Have an Impact on Foreign Investment to Latin America?", Documentos de trabajo núm. 0517, Banco de España, 2005; Javier Cravino, Daniel Lederma y Marcelo Olarreaga, "Substitution between Foreign Capital in China, India, the Rest of the World, and Latin America: Much Ado about Nothing?", Policy Research Working Papers núm. 4 361, Banco Mundial, septiembre de 2007.

Sin embargo, la necesidad china de materias primas reforzó la importancia de estos productos en las economías sudamericanas. China se convirtió en uno de los principales socios de Brasil, Chile y Venezuela; la composición de las compras chinas pesó, consecuentemente, cada vez más en el perfil de sus exportaciones totales. Ahora bien, los principales productos exportados por los tres países se han concentrado en el sector primario: soya y minerales en el caso de Brasil, cobre en el de Chile, y petróleo en el de Venezuela.[198] La parte de las materias primas en las exportaciones hacia China fue además superior a la de las ventas a Estados Unidos, lo mismo que a América Latina y el Caribe en los casos de Brasil y Chile.[199] Las materias primas y los productos manufactureros a base de materias primas representaban 99.3% de los bienes chilenos vendidos a China, mientras que esta proporción era de 31.9% para Estados Unidos y de 73.7% para la región. En cuanto a Brasil, estos productos constituían 83.6% de las exportaciones a China, contra sólo 31.9% a Estados Unidos y 18.9% a América Latina y el Caribe. China formaba parte ya de los principales importadores de estos productos, lo que le daba un potencial margen de maniobra sobre estos mercados, en detrimento de los países sudamericanos.[200]

Las economías chilena y venezolana han estado de manera general muy concentradas;[201] el debate sobre la amenaza china concernió, por lo tanto, principalmente a Brasil. En 2010, los productos básicos (44.6%) superaron a los bienes manufacturados (39.4%) en el perfil

[198] Cf. anexo 16, cuadros 45 y 46, pp. 324 y 325.

[199] Cf. anexo 40, p. 474.

[200] Rolando Avendaño, Gøril Bjerkhol y Javier Santiso, "Asian Opportunities? An Outlook for Latin American Trade", Working Paper, Centro de Desarrollo de la OCDE, marzo de 2008, pp. 9-10 y 14.

[201] No disponemos de datos confiables en el caso de Venezuela, pero hemos señalado el carácter extremadamente concentrado de las exportaciones de este país en el capítulo IV, cf. IV-C-3-c, pp. 460-465. En lo que respecta a Chile, Jonathan Barton concluye en la débil competencia entre las exportaciones chilenas y chinas en el extranjero, pero recuerda los desafíos existentes para algunos sectores nacionales, intensivos en mano de obra, como el textil. Jonathan R. Barton, "A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile", Working Paper núm. 6, ERSC, febrero de 2009.

de las exportaciones brasileñas.[202] Los sondeos del Latinobarómetro[203] confirman que este tema preocupaba a los brasileños. En 2008, 53.7% de las personas encuestadas estimaron que China encarnaba un rival económico, mientras que 80.4 y 83.3% de los encuestados chilenos y venezolanos, respectivamente, la definían como aliado y socio en este ámbito.[204]

Esta percepción brasileña de China implica la aceptación de los preceptos neoliberales por parte de los actores, quienes estimaban que la sobrerrepresentación de los productos primarios en las exportaciones corría el riesgo de aniquilar los esfuerzos de diversificación sudamericanos. Esto podría acentuarse aún más puesto que la presión china se expresó en dos ámbitos: por un lado mediante la primarización de las compras, y por otro mediante la competencia manufacturera en el mercado mundial.

Existe debate entre los economistas a propósito de la amplitud de la presencia china en el mercado nacional brasileño y de sus clientes tradicionales, en particular Estados Unidos y la región latinoamericana, que eran los dos destinos principales de las exportaciones de alto valor agregado de este país.[205] Algunos han tendido a subrayar el efecto de la competencia provocado por la emergencia china,[206] otros recuerdan que tal competencia proveniente de esta economía

[202] Secretariado de la Presidencia de la República, "Desenvolvimiento inclusivo e eradicação da pobreza extrema", *Mensagem ao Congresso Nacional 2011*, capítulo II, 2 de enero de 2011, p. 34.

[203] ONG con sede en Chile, que en 2011 realizó encuestas a 19 000 ciudadanos de 18 países latinoamericanos.

[204] Cf. anexo 41, cuadro 83, p. 476.

[205] Cf. anexo 40, cuadro 80, p. 474. Un estudio concluye que los beneficiarios en las relaciones con China fueron los países exportadores de materias primas, y los perdedores los exportadores de productos manufactureros, sobre todo los ubicados en América Central. Rhys Jenkins, Enrique Dussel Peters y Mauricio Mesquita Moreira, "The Impact of China on Latin America and the Caribbean", *World Development*, vol. 36, Issue 2, febrero de 2008.

[206] Rhys Jenkins, "China's Global Growth and Latin American Exports", Research Paper núm. 104, Unuwider, noviembre de 2008; Kevin P. Gallagher y Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room*, Stanford, Stanford University Press, 2010, p. 51; Gallagher, Kevin P., *The China Triangle*, Nueva York, Oxford University Press, 2016, pp. 94-104.

se limita a algunos sectores, y sostienen que la llegada de China acentuó las debilidades sudamericanas en particular de Brasil, en términos de infraestructura, de tasas de cambio, de incitación gubernamental, de innovación y de capacitación.[207] En todos los casos, los análisis económicos muestran concretamente que el comercio Sur-Sur no fue mutuamente benéfico para la totalidad de los sectores. Por ejemplo, Alexandre Barbosa y Ricardo Mendes estiman que las empresas chinas eran responsables de 29% de las pérdidas de mercado de las exportaciones brasileñas a Chile y de 11% de las que iban a Argentina, así como de 36% de la disminución del *market share* con Estados Unidos. Los mismos autores reconocen que entre 2002 y 2004 las pérdidas se han concentrado en productos específicos, como zapatos, teléfonos móviles y climatizadores.[208] En cuanto al mercado interno, los sectores más afectados por las importaciones de productos chinos fueron el textil, el de zapatos y el de juguetes.[209] Otra investigación confirma estos resultados y concluye que entre 1998 y 2006 China fue responsable de 4% de las pérdidas de empleos en Brasil. Aunque las exportaciones hayan permitido el aumento de la contratación en 2.5%, el alza de las importaciones trajo consigo un

[207] Estos son dos ejemplos, entre otros muchos que se mencionan en la bibliografía: Jorge Blásquez-Lidoy, Javier Rodríguez y Javier Santiso, "Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin America Emerging Markets", Working Paper núm. 252, Centro de desarrollo de la OCDE, junio de 2006; Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga y Guillermo E. Perry (eds.), *China's and India's Challenge to Latin America Opportunity or Threat?*, Washington D. C., Banco Mundial, 2009; "Brasil: 69 por ciento de industrias sufre por mano de obra cualificada", *Efe*, 6 de abril de 2011.

[208] Alexandre de Freitas Barbosa y Ricardo Camargo Mendes, "A asensão chinesa e os desafios da política externa brasileira", *Nueva Sociedad*, número especial en portugués, octubre de 2008, p. 43. Para una revisión más detallada de la competencia en el mercado estadounidense, véase en particular Marina Filgueiras y Honorio Kume, "A competitividade do Brasil e da China no mercado norte-americano: 2000-2008", en Renato Baumann (coord.), *O Brasil e os demais BRICs: Comércio e Política*, Brasilia, CEPAL/Brasil/IPEA, 2010, pp. 48-59.

[209] No corresponden a los principales bienes importados de China, que se integran sobre todo de productos eléctricos y de máquinas. Cf. anexo 16, pp. 319-320; Fernanda de Negri, "Concorrência chinesa no mercado brasileiro: possíveis impactos da concessão, para a China, do status de economia de mercado", Boletim de conjuntura núm. 68, IPEA, mayo de 2005, p. 90.

declive de 6.1% de los puestos industriales.[210] Damos estas cifras a título ilustrativo pues la rápida evolución de las relaciones comerciales no permitió obtener conclusiones definitivas.[211] Nos interesamos más bien en las reacciones de los actores y de los gobiernos frente a esta situación, y en lo que reveló su aprehensión acerca de los lazos económicos con China. ¿Cómo reaccionaron y qué propusieron? ¿Apelaron a soluciones que convinieran a todos los socios?

Fue la lógica egoísta la que primó en las decisiones tomadas. Varias federaciones empresariales brasileñas insistieron en la "competencia" china y externaron conclusiones que se enfocaron en los sectores "en peligro". De esta manera retomaron en su argumentación la consigna según la cual toda economía aseguraba su prosperidad gracias a la producción de bienes con alto valor agregado. Aunque la producción estaba en aumento, algunos se preocupaban porque las importaciones se incrementaban rápidamente, por ejemplo en el ámbito textil.[212] Una de las principales asociaciones patronales brasileñas, la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), publicó un informe en 2010 en el que evaluó las pérdidas brasileñas netas debidas a la "competencia" china en 6.2 mil millones de dólares en Europa, en 5 mil millones en Estados Unidos y en 1.4 mil millones en Argentina.[213] Otra entidad, la Confederación Nacional de Industria (CNI) implantada en Brasilia, poseía un Observatorio Brasil-China para vigilar la evolución de los intercambios.[214] La CNI realizó un sondeo con 1 500 empresas en octubre de 2010, que llegó a la conclusión de que 28%

[210] Daniel Saslavsky y Ricardo Rozemberg, "A Study of The Impact of China's Global Expansion on Brazil", Working Paper núm. 8, ESRC, febrero de 2009, p. 18.

[211] Sigue el debate sobre la desindustrialización, principalmente en el caso brasileño. Pierre Salama, *Les économies emergentes latino-américaines*, París, Armand Colin, 2012; Rhys Jenkins y Alexandre de Freitas Barbosa, "Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America", *The China Quarterly*, vol. 209, marzo de 2012; Mylène Gaulard, "Les causes de la désindustrialisation brésilienne", *Revue Tiers Monde*, vol. 1, núm. 205, enero de 2011.

[212] "Importações ameaçam indústria têxtil nacional", *Folha de São Paulo*, 14 de julio de 2010.

[213] "Brasil: productos chinos restan 12 600 millones de dólares a las exportaciones", *Infolatam*, 8 de junio de 2010.

[214] <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081314F2266C70136.htm> (10 de septiembre de 2011).

de las entidades interrogadas afirmaban estar en competencia con los productos chinos en el mercado nacional, y que 67% de las exportadoras en competencia con sus homólogos chinos perdieron clientes por esta causa. En 2006 esta proporción era de 54 por ciento.[215]

Por consiguiente, parte de los sectores industriales brasileños, entre los cuales estaba la FIESP, se opuso públicamente a que le fuera otorgado el estatuto de "economía de mercado" a China, contrariamente a la promesa hecha por el presidente Lula en 2004. Para la Federación, esta decisión reduciría las posibilidades de sanciones antidumping contra la competencia desleal de los productos chinos.[216] Empezaron a surgir entonces observaciones que mencionaban una "competencia" china en África.[217] También en Chile, el Instituto Textil de este país (INTECH) acudió a sus representantes políticos con el fin de obtener medidas de protección.[218] Tanto las reacciones como las soluciones propuestas para esta situación revelaron una postura autocentrada de los actores económicos afectados por la llegada de los productos chinos a los mercados interno y mundial.

Frente a las quejas de varios sectores económicos, los gobiernos brasileños prefirieron la adopción de las sanciones unilaterales como

[215] CNI, "Especial China", *Sondagem Especial*, año 9, núm. 1, 1 de febrero de 2011.

[216] Cuando un país ingresa a la Organización Mundial de Comercio (OMC), le es otorgado un estatus en función del alineamiento de sus prácticas con las reglas de la Organización. China fue considerada como una "economía en transición" hasta 2016, pero sus gobernantes han luchado por el reconocimiento del estatus de mercado con el fin, particularmente, de evitar las sanciones a sus exportaciones. En efecto, para una economía en transición, los socios pueden utilizar los precios y los costos de un país exportador tercero para calcular el perjuicio presumido para su economía, pero en el caso de una economía de mercado, deben utilizar los precios y los costos del país que es considerado responsable. Martin Coiteux, "La découverte de l'Amérique du Sud par la Chine", *La Chronique des Amériques*, núm. 1; enero de 2005, p. 4; "Brasil: patronal pide que China no sea reconocida como economía de mercado", *Infolatam*, 15 de abril de 2010.

[217] "Brasil na África esbarra na China", *O Globo*, 17 de mayo de 2010.

[218] El sector textil chileno vio caer su número de empleados, de aproximadamente 167 500 en 1995 a 117 000 en 2005, debido a la competencia internacional, incluida la china. Como resultado de la petición del INTECH, 89% de las importaciones textiles en Chile fueron penalizadas. Jonathan R. Barton, "A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile. The Copper and Textile Value Chains", Working Paper núm. 7, ESRC, febrero de 2009, pp. 35 y 38.

medidas antidumping, a la discusión con su socio chino, lo que supondría la búsqueda del beneficio mutuo. Por supuesto, puntualmente ha habido negociaciones en particular sobre el tema de las importaciones textiles y las exportaciones de soya. En 2005 fueron abolidas cuotas provisionales aceptadas por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ante el temor de la llegada de una ola de productos chinos al mercado nacional, las autoridades de los dos países firmaron un acuerdo en 2006, que preveía la limitación de 60% de las importaciones textiles chinas a Brasil, al menos hasta 2008.[219] En cuanto a la soya, las autoridades chinas impusieron restricciones sanitarias a las exportaciones de productos agrícolas que superaban las exigencias impuestas por la OMC. A veces empleaban esta herramienta para bloquear las compras de productos brasileños; fue el caso, casi en su totalidad, de la soya importada por este país en 2004. Esta medida provocó la caída de la cotización y habría costado cerca de mil millones de dólares a los productores brasileños.[220] Desde entonces, los actores políticos del Estado sudamericano han buscado con gran dificultad negociar acuerdos de reconocimiento de sus controles sanitarios con sus homólogos chinos. Fue una cuestión que volvimos a encontrar en la agenda de cada visita presidencial.[221]

Más a menudo, sin embargo, los responsables políticos actuaron unilateralmente para proteger a sus sectores nacionales. De acuerdo al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), en septiembre de 2011 37.8% de las medidas de defensa comercial, esencialmente antidumping,[222] tomadas por las autoridades brasile-

[219] "Acordo entre Brasil e China entra em vigor nesta segunda-feira", *Boletín del Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC)*, 3 de abril de 2006.

[220] Renato Amorim, "The New Axis of Trade. A Brief Assessment of Sino-Brazilian Economic Relations since 2000", Documento preparado para un seminario organizado por la FOCAL, Ottawa, 10 de febrero de 2006, p. 7; Mario Jales, Marcos Sawaya Jank, Shunli Yao y Colin A. Carter, "Agriculture in Brazil and China: Challenges and Opportunities", Occasional Paper núm. 44, BID, octubre de 2006, p. 41.

[221] "Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014", *Boletín del MRE núm. 205*, 15 de abril de 2010.

[222] Existían varios instrumentos a disposición de las autoridades políticas, pero

ñas, tuvieron por objetivo los productos chinos. Los bienes provenientes de Estados Unidos, que acumularon el 12.2% de estas restricciones, constituyeron el segundo objetivo, lejos del primero. En total, China fue afectada por 31 medidas; diversos países en desarrollo figuraban en la lista brasileña, pero de manera más esporádica: India aparecía cinco veces; Tailandia e Indonesia tres; Corea del Sur, Bangladesh y Taiwán sólo dos. Ningún Estado africano fue nombrado.[223] El ritmo de las sanciones aumentó además considerablemente, ya que entre 1998 y 2003 Brasil había tomado solamente 25 medidas contra productos chinos, de las que 11 estaban aún en curso a finales de 2004.[224] Además, en diciembre de 2011 los representantes brasileños no habían concretizado, en un texto jurídico con fuerza vinculante, su promesa de reconocer a China como "economía de mercado". Esta actitud no era aislada; los gobiernos chinos operaban en efecto la estrategia "ojo por ojo", es decir, que acostumbraban imponer sanciones unilaterales al ingreso de los productos brasileños. Hemos mencionado anteriormente las barreras a las importaciones de aceite de soya, además de otros obstáculos más duraderos. Finalmente, en el ámbito comercial la defensa egoísta de los intereses ha estado imponiéndose a la lógica de cooperación, y este fenómeno superó el marco de las relaciones sino-sudamericanas.

---

el antidumping fue el que alcanzó más directamente las empresas cuestionadas. Vera Thorstensen, "A Defesa Comercial dos BICS (Brasil, India e China): algumas lições para a política brasileira", Texto para discussão núm. 1635, IPEA, julio de 2011, p. 14.

[223] <http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=234> (8 de septiembre de 2011).

[224] Fernando de Magalhães Furlan y Thomas Benes Felsberg, "Panorama das Relações Brasil-China: Comércio, Direito e Economia" y Renato Silva Cardoso, "A Defesa Comercial no Âmbito das Relações Brasil-China", en Fernando de Magalhães Furlan y Thomas Benes Felsberg (coords.), *Brasil-China*, São Paulo, Lex Editora, 2005, pp. 11 y 106.

Entre 1981 y 2001, los gobiernos chilenos lanzaron 22 investigaciones contra productos chinos, es decir, 6% del total, sobre todo en los ámbitos del textil, de productos metálicos y plásticos, y de agricultura. 15 desembocaron en medidas de defensa comercial; sólo Brasil, Argentina, Perú y Corea del Sur tuvieron un número mayor. Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Andrés Rodríguez, *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and The Caribbean*, Washington, D. C., BID, 2006.

Los intercambios Sur-Sur, en el aspecto global, fueron percibidos como un gran campo de competencia. Por ejemplo, la CEPAL incitó a los países latinoamericanos a reforzar sus proyectos institucionales e interindustriales con China e India frente a la competencia ejercida por las economías de la ASEAN. Estas últimas eran también importantes exportadoras de materias primas y concluyeron un tratado de libre comercio con el primer gigante asiático, en vigor desde principios de 2010.[225]

Las reacciones de los actores brasileños y chilenos traicionaron una percepción de sus socios en desarrollo centrada en una lógica de competencia: los términos "competencia", "amenaza", "competir" se convirtieron en un *leitmotiv* para describir las relaciones comerciales Sur-Sur. Los vínculos ya no eran definidos en términos de beneficio mutuo, sino más bien calificados en función de "ganancias" o "pérdidas" de mercados. En un informe sobre el sondeo efectuado por la CNI en las empresas brasileñas, se afirmó: "El impacto sobre la industria brasileña es claro: casi la mitad (45%) de las empresas industriales *expuestas a la competencia* con productos chinos *pierden* segmentos en el mercado doméstico […] Aunque las pequeñas empresas estén menos expuestas a la *competencia* de los productos chinos, fue este grupo de empresas el que más *ha sufrido los impactos de esta competencia*".[226] El presidente Lula retomó este enfoque en ocasión de un viaje a India en 2004, durante el cual declaró a los empresarios de su país: "Cuando se trata del comercio, nadie se hace favores".[227] Esta percepción se situó en conflicto con el discurso de la horizontalidad de los intercambios Sur-Sur, en oposición a los Norte-Norte. Fue confirmada, además, por las dificultades de las negociaciones de acuerdos económicos.

[225] Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, "América Latina al encuentro de China e India", *Revista CEPAL*, núm. 93, diciembre de 2007, pp. 100 y 104; CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*, Informe anual, septiembre de 2011, p. 105: "Los exportadores latinoamericanos compiten fuertemente en los mercados de China y la India con las economías de la ASEAN".

[226] CNI, "Especial China", *Sondagem Especial*, año 9, núm. 1, 1 de febrero de 2011, p. 3. Las cursivas son nuestras.

[227] "Desafio a empresários", *O Globo*, 28 de enero de 2004.

b) Egoísmos agudos con los proyectos de libre comercio

La negociación de tratados de liberalización económica constituye otro ejemplo de expresión de los egoísmos nacionales. El presidente Hugo Chávez fue muy crítico ante estos tratados; aunque apoyó pragmáticamente la entrada de Venezuela al Mercosur y firmó acuerdos que facilitaron los intercambios con Colombia. En cambio no rubricó ningún documento similar con Estados del Sur extrarregionales; por lo tanto, abordaremos sólo los casos brasileño y chileno en este apartado.

La ardua carrera de mercados

La multiplicación de los tratados de libre comercio entre los países en desarrollo dependió de un proceso que se pareció cada vez más a una carrera por los mercados. Chile ilustra de la mejor manera esta estrategia, ya que era el país que había firmado el mayor número de estos acuerdos.[228] La justificación de los diplomáticos chilenos revelaba una lógica de competencia. Desde su perspectiva, el pequeño tamaño de la economía chilena reducía su potencial de competitividad. Su tarea consistía entonces en favorecer el posicionamiento de los productos nacionales en los mercados emergentes antes de que otros lo hicieran, con el fin de asegurar que el modelo chileno se mantuviera. No obstante, los esfuerzos concedidos por Chile eran mínimos si se consideraba la apertura de su economía. Desde 2003, sus derechos de aduana no superaban el 6% en promedio.[229] Las concesiones que otorga no constituyen por lo tanto sacrificios importantes, más aún cuando uno observa con mayor detenimiento el contenido de los acuerdos.

[228] En septiembre de 2011 Chile firmó 21 acuerdos con 58 países; más de 90% de su comercio exterior fue reglamentado por estos tratados. <http://www.direcon.gob.cl/pagina/1897> (10 de septiembre de 2011); "Chile compensa pequeña economía con récord de TLC", *The Economist*, 25 de enero de 2007; "91% de las exportaciones chilenas se destinó a países o bloques con acuerdos comerciales", *Boletín de la DIRECON*, 18 de agosto de 2010.

[229] Raúl E. Sáez, "Hacia el libre comercio: treinta años de apertura comercial en Chile", en Marcos Sawaya Jank y Simão Davi Silber (coords.), *Políticas comerciais comparadas*, São Paulo, Singular, 2007, p. 237.

El aumento del número de tratados de liberalización Sur-Sur no significó que las negociaciones hayan sido fáciles. Una primera visión de conjunto podría dar la impresión de que en largas y tortuosas discusiones con los países desarrollados se opusieron negociaciones que rápidamente fueron concluidas con los socios del Sur. Lo supondría Chile que invirtió once años en las negociaciones con Estados Unidos, mientras que sólo duraron diez meses con China.[230] Asimismo, aunque el proyecto entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) fue lanzado en 1995 y aún no ha dado resultados, en el interín se firmaron diversos tratados con la Unión Aduanera de África Austral (SACU) luego de cuatro años de negociaciones, con India tras siete meses, y con Egipto se negoció durante seis años.[231]

Sin embargo, es importante matizar este balance. En primer lugar, el texto negociado entre el Mercosur y la UE resultó ser mucho más ambicioso que los firmados con las tres entidades del Sur. La UE propuso un Acuerdo de Asociación que incluyó los ámbitos político, económico y de cooperación.[232] Pero fue sobre todo la parte económica y el desacuerdo en torno a la cuestión agrícola lo que bloqueó todo avance de las discusiones.[233] En sentido inverso, los proyectos del Mercosur con los países en desarrollo fueron emprendidos pro-

[230] Jorge Heine, "China, Chile and Free Trade Agreements", *Estudios internacionales*, vol. 38, núm. 152, enero-marzo de 2006, pp. 143-147.

Además, no se alcanzó nada con los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Cecilia Baeza, "Chilean Foreign Policy Toward Arab Countries: Between Trade Diplomacy and the Affirmation of Principles", en Marta Tawil (ed.), *Latin American Foreign Policies towards the Middle East*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 69-71.

[231] <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm> (9 de septiembre de 2011).

[232] <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/rl5013_fr.htm> (10 de septiembre de 2011).

[233] Las diferencias sobre el *dossier* agrícola se dieron en el marco de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En cierto periodo, la Comisión Europea relacionaba incluso directamente la conclusión de la Ronda de Doha con la del acuerdo Mercosur-UE. Desde que se retomaron las reuniones en mayo de 2010, esta interpretación fue suprimida del sitio de internet de la organización europea. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/> (nueva versión, 19 de septiembre de 2011).

gresivamente. Los documentos firmados no representaron sino etapas hacia una liberalización más completa de los intercambios.[234] Así, los primeros textos no abordaron más que los bienes y dejaron de lado los servicios y las inversiones. La diferencia de los métodos explica en gran parte la diversidad de los resultados de las negociaciones del Mercosur en función de los socios.

La mayoría de las discusiones lanzadas por el Mercosur no estaba de ningún modo terminada en 2010; esta observación nos permite mostrar que las negociaciones entre Estados en desarrollo no fueron menos arduas que aquellas con países desarrollados. Algunos se atrasaron por falta de interés o por inercia. Las negociaciones con Marruecos tuvieron un vacío de varios años: el proyecto fue lanzado en 2004, pero la primera reunión de discusión no se dio sino hasta 2008.[235] Otros tardaron en concretarse: uno de los principales anuncios en la estela de la Primera Cumbre ASPA de 2005 se refirió al lanzamiento de negociaciones entre el Mercosur y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Se han realizado reuniones a un ritmo sostenido tras este encuentro;[236] sin embargo ningún documento ha sido rubricado por las reticencias del sector petroquímico brasileño, que temía la competencia de sus homólogos de la península arábiga.[237] Para los acuerdos que ofrecían algún resultado, las concesiones otorgadas se revelaron limitadas.

Concesiones otorgadas en grado mínimo

Los textos firmados por el Mercosur podrían tener poco alcance sobre el auge de los intercambios comerciales. Los analistas económicos lo explican con tres factores principales: primero, el número de productos incluidos en la fase inicial de negociación era muy reducido. En la oferta del Mercosur a India, 70% correspondían a bienes químicos orgánicos, y para la SACU, 74% del valor de las preferen-

[234] Cf. capítulo II-B-1-b, pp. 222-226.

[235] Secretariado de la Presidencia de la República, "Política Externa", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje IV, Libro 1, 2010, p. 51.

[236] Cf. cronología del proceso ASPA en el anexo 6, pp. 237 y ss.

[237] "Petroquímica vê risco em acordo com países do Golfo", *Folha de São Paulo*, 18 de mayo de 2009.

cias era combustibles y minerales. En cada ocasión se trataba de las principales importaciones brasileñas provenientes de estos dos países.[238] El Acuerdo de diciembre de 2004 con India censaba 450 productos incluidos por este país y 452 incluidos por el Mercosur. La oferta sudamericana en la SACU ascendía en principio a 958 bienes, antes de incrementarse en abril de 2009.[239] Estas propuestas eran modestas en relación con el número de categorías existentes. Asimismo, los tratados firmados por Chile tenían en ocasiones un alcance restringido, como fue el caso del Acuerdo de Alcance Parcial con India para el cual el socio asiático no concedió preferencias más que a 178 productos y Chile sólo a 296.[240]

Segundo, los márgenes de preferencia consentidos eran bajos;[241] las tasas de escalonamiento, en general, de 10, 20 a 100%. En conjunto, los porcentajes más elevados se referían a los productos que ya entraban al territorio vía tarifas aduaneras poco disuasivas. Además, 87.2% de las ofertas del Mercosur a India concedían sólo un margen de 10%, en comparación con 74.7% de las ofertas indias que concentraban alrededor de 20%.[242] Para 11 de los 13 bienes incluidos por India con una preferencia de 100%, y 9 de los 21 del Mercosur, los derechos de aduana eran ya inexistentes anterior-

[238] Lia Pereira Valls, "Os acordos comerciais do Mercosul-SACU et Mercosul-Índia: uma avaliação geral na perspectiva brasileira", Sage Publication, 2005, p. ii.

[239] Las categorías de productos en este nivel de descripción ascienden a aproximadamente 5 000. Lia Pereira Valls, *op. cit.,* pp. 28 y 39; CUTS-CITEE, *South-South Economic Cooperation: Exploring the IBSA Initiative*, Informe, 2006, p. 61; <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm> (9 de septiembre de 2011).

[240] "Autoridades de Chile e India se reúnen para revisar desempeño de acuerdo comercial", *Boletín de la DIRECON*, 3 de febrero de 2009.

[241] Durante las negociaciones de liberalización de los intercambios de bienes, cada parte negociaba dos elementos principales: la lista de los productos por incluir en el acuerdo y los márgenes de preferencia (en porcentaje) que serían otorgados a estos bienes, en relación con las tarifas aduaneras que cada una aplicaba cuando entraban a su territorio. Entre más alta era la tasa, más importante era la preferencia acordada, que podía llegar hasta la supresión total de los derechos de aduana (100 por ciento).

[242] En cambio, con la SACU el Mercosur concedieron un margen de preferencia de 100 a 78.5% de los productos. Lia Pereira, *op. cit.,* p. 28.

mente.[243] Entre los productos propuestos por India, el Mercosur no presentó al final ninguna ventaja comparativa más que para 25.3% del total.[244]

Por último, algunos productos que integraban parte importante de los intercambios en el total de las exportaciones de los países no figuraban en las primeras listas. En los acuerdos con India y la SACU, los bienes agrícolas casi no aparecían y los sectores automovilístico, siderúrgico, del vestido y aeronáutico fueron completamente excluidos.[245] Sin embargo, los vehículos representaban un grupo importante de las exportaciones brasileñas, sobre todo a Sudáfrica, donde las tarifas aduaneras de esta categoría eran elevadas, ya que podían alcanzar 13%.[246] La liberalización de los intercambios Sur-Sur resultó por consiguiente también difícil de realizar. Miembros del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) concluyen: "Para el Mercosur, las negociaciones comerciales 'Sur-Sur' no revelan dificultades menores a las encontradas en el marco 'Norte-Sur'".[247]

Los gobiernos de la Concertación, así como el de Sebastián Piñera, no escaparon a estos límites a pesar de la multiplicación de los acuerdos que lograron concretar. La estrategia de Chile apuntó a obtener las mejores reducciones tarifarias posibles para los productos clave de la diversificación de su canasta de bienes de exportación, en particular en el ámbito agroalimentario. Sus representantes alcanzaron, en cierta medida, sus objetivos. La carne bovina, los pescados y las frutas secas, por ejemplo, podían entrar libremente a Malasia;[248] los salmones formaron parte de los productos que se verían benefi-

[243] Honorio Kume, Guida Piani y Pedro Miranda, "Índia-Mercosur: Perspectivas de um acordo de preferências comerciais", Texto para discussão núm. 1120, IPEA, octubre de 2005, p. 21.

[244] Honorio Kume, Guida Piani y Pedro Miranda, *op. cit.,* p. 20.

[245] Lia Pereira Valls, *op. cit.,* p. 48; Edson Peterli Guimarães y Rodrigo M. Zeidan, "Acordos do Mercosul com terceiros países", Documento núm. LC/BRS/R.192, IPEA/CEPAL, julio de 2008, p. 13.

[246] Lia Pereira Valls, *op. cit.,* p. 43.

[247] Honorio Kume, Guida Piani y Pedro Miranda, *op. cit.,* p. 30.

[248] "Canciller Moreno firma Tratado de Libre Comercio con Malasia", *Boletín de la DIRECON*, 15 de noviembre de 2010.

ciados con preferencias de 20% otorgadas por India.[249] No obstante, las negociaciones rara vez tuvieron éxito total; algunas mercancías chilenas, como los salmones, las uvas y las manzanas, tendrían el beneficio de tarifas preferenciales al entrar al mercado turco, pero estaban sometidas a cuotas.[250] El Tratado de Libre Comercio firmado con China comprendió un importante número de bienes: 2 805 obtuvieron una desgravación desde la entrada en vigor del texto, seguidos por otros 1 947 en octubre de 2007. Sin embargo, las autoridades chinas impusieron una reducción tarifaria escalonada a 10 años, es decir, el margen más largo incluido en el acuerdo, para otros productos clave del proceso de diversificación chileno, a saber, los salmones, las uvas y las manzanas. Ahora bien, Chile fue el primer proveedor de los dos primeros productos a China; estas limitaciones obstaculizaron por lo tanto el potencial de expansión de estos sectores en el corto plazo.[251]

Conclusión del capítulo

La evolución de los intercambios comerciales con el mundo en desarrollo resaltó los objetivos egoístas de Brasil y de Chile. Símbolo de las contradicciones en marcha en este acercamiento, la definición de la cooperación Sur-Sur tendió a incluir todas las actividades económicas, mismas que dan testimonio de una competencia entre los países del Sur. Varios informes de la ONU reflejan esta inserción:

> Se considera normalmente que la cooperación Sur-Sur comprende la cooperación técnica entre países en desarrollo, centrada en intercambios de datos de experiencia o de medios de reforzamiento de las capacidades de asistencia técnica, y la cooperación económica entre países en desarrollo, que engloba las inversiones y los flujos financieros, comerciales y

[249] <http://www.direcon.gob.cl/sites/rc.direcon.cl/files/docs/acuerdos/IND_TN_AAP_Texto_Completo.pdf> (10 de septiembre de 2011).

[250] <http://www.direcon.gob.cl/sites/rc.direcon.cl/files/bibliotecas/anexo%20IV.pdf> (10 de septiembre de 2011).

[251] DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: Evaluación a cuatro años del TLC*, Informe, 1 de octubre de 2010, pp. 11 y 26.

> tecnológicos. En consecuencia, la expresión "cooperación Sur-Sur" es a menudo empleada como sinónimo de cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Al paso del tiempo, la naturaleza y el alcance de la cooperación Sur-Sur han evolucionado, extendiéndose a ámbitos no tradicionales como la paz y la seguridad, los derechos humanos y la asistencia electoral, etcétera.[252]
>
> […]
>
> Al examinar estas cuestiones, no hay que perder de vista la naturaleza integrada que caracteriza algunas de las actividades de las economías emergentes en África, en particular China, pero también India, asociando la ayuda (que es objeto de la Declaración de París y del Programa de acción de Accra) al comercio y a la IED [Inversión Extranjera Directa]. En esto, tales prácticas se alejan considerablemente de aquellas instituidas e impulsadas por donantes tradicionales.[253]

El riesgo de tal asimilación reside en una pérdida de especificidad de las relaciones Sur-Sur, que paradójicamente se diluirían en la medida que avanzara su intensificación. Tal evolución redujo el alcance transformador de las diplomacias de los tres actores en estudio.

Desafíos en la realización de los compromisos adquiridos, dilema del involucramiento regional o incluso consecuencias de la integración a la economía mundial, explicitan una tensión entre la voluntad simultánea de conservar la originalidad de las interacciones Sur-Sur y la ambición de superar los obstáculos tradicionales. La integración de estos lazos en el sistema internacional supuso la aparición de esquemas de relación más clásicos, es decir, marcados por las asimetrías y la imposición de los intereses nacionales.

Asimismo, la fragilidad de la reactivación hizo evidente una falta de arraigamiento de estas relaciones. Como lo subraya Émile Durkheim, "allí donde el sentimiento de solidaridad es demasiado

[252] Oficina del Asesor Especial para África, *South-South Cooperation in Support of the New Partnership for Africa's Development*, Informe, 2004, p. 1. Texto bilingüe.

[253] Oficina del Asesor Especial para África, *La coopération de l'Afrique avec les partenaires de développement nouveaux* émergents: *options pour le développement de l'Afrique*, Informe, 2010, p. 37.

débil para resistir la influencia dispersiva de la competencia, esta última engendre efectos diferentes a los de la división del trabajo […] La división del trabajo fisiológico está también sometida a esta ley: sólo aparece en el seno de las masas policelulares dotadas ya de cierta cohesión".[254] La durabilidad del acercamiento Sur-Sur depende entonces del enraizamiento de estas políticas, más que de los gobiernos que las condujeron, lo que nos lleva a analizar la implicación de las sociedades brasileña, chilena y venezolana en la dinámica Sur-Sur.

[254] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, pp. 234-235.

VI
EL ARRAIGAMIENTO SOCIETAL COMO ÚLTIMA FRONTERA

Émile Durkheim insiste en la importancia del número de individuos en interacción para que las entidades sociales se vuelvan realmente interdependientes.

> Si la sociedad, condensándose, determina el desarrollo de la división del trabajo, este último, a su vez, acrecienta la condensación de la sociedad […] Si la cifra de las unidades sociales tiene influencia sobre la división del trabajo, no es por sí misma y necesariamente, sino porque el número de relaciones sociales aumenta generalmente con el de los individuos. Ahora bien, para que este resultado sea alcanzado, no es suficiente que la sociedad cuente con muchos sujetos, sino que también es necesario que éstos tengan un contacto bastante íntimo para poder accionar y reaccionar unos sobre otros.[1]

El sociólogo elabora la forma anómica de la división del trabajo para las situaciones en que la densificación no crea solidaridad y donde persiste la falta de vínculos entre las unidades sociales.[2] Trasladada a la política internacional, esta afirmación supone que para ser "íntima", y por lo tanto viable, la densidad dinámica debe incluir a los ciudadanos más allá de los gobiernos. Como lo hemos subrayado desde la introducción de esta parte, el personal político de Brasil, Chile y Venezuela tiene una función representativa; la durabilidad de las relaciones Sur-Sur necesita un enraizamiento en el núcleo de las sociedades.

Los análisis de política exterior *(Foreign Policy Analysis)* también evolucionaron a partir de estudios tradicionales que se interesaban

[1] Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, pp. 221-222.

[2] *Ibid.*, p. 301.

por la toma de decisiones de las autoridades estatales, considerados racionalmente para incluir el papel de los actores sociales y la percepción de los representantes políticos, además de otras variables.[3] La influencia de los factores societales y cognitivos se ha mantenido, sin embargo, como un ámbito de investigación poco explotado respecto a las diplomacias brasileñas, y más aún las chilenas y las venezolanas. Autores sudamericanos subrayan esta carencia: la importancia de las variables externas para los países de la región, bajo el yugo de una inserción mundial asimétrica, tiende a obnubilar la atención académica desde la teoría de la dependencia.[4]

Esta constatación, en evolución,[5] se explica en particular por el débil interés que los desafíos de política exterior suscitan en general entre las poblaciones. Sin embargo, los sondeos efectuados por el Latinobarómetro[6] dieron constancia de una creciente atención respecto a esta temática. En 2008, en Brasil, 50% de las personas interrogadas declararon tener "un poco de interés", o bien "mucho interés", en las cuestiones internacionales, porcentaje comparado con el 35% de 2004; la tasa aumentó de 54.4 a 55.9% en Chile y de 41 a 62% en Venezuela para el mismo periodo.[7]

Ante la falta de datos precisos sobre la recepción societal de la dinámica Sur-Sur propuesta por los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos, nos concentraremos en las "comunidades internacio-

[3] Brian White y Michael Clarke, *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989; Samy Cohen, "Pouvoir, décision et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère", en Marie-Claude Smouts (coord.), *Les nouvelles relations internationales*, París, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 75-101.

[4] Fabrizio Lorusso, "La interpretación de la relación externa en América Latina: los patrones de continuidad y retorno en el análisis social de la región", *Universum*, año 23, núm. 2, 2008, pp. 128-135; Andrés Serbin, "Latin American Foreign Policies: Incorporating Civil Society Perspectives", en Jacqueline Braveboy-Wagner (ed.), *The Foreign Policies of the Global South*, Londres, Lynne Rienner, 2003, pp. 107-108.

[5] Rita Giacalone, "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances", *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, núm. 4, 2012.

[6] ONG ubicada en Chile que realizó 19 000 encuestas con ciudadanos de 18 países latinoamericanos en 2011.

[7] Para el detalle de los datos, cf. anexo 41, cuadro 82, p. 476. NB: los anexos se encuentran disponibles en el volumen 2 en el sitio de internet de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México: <libros.colmex.mx> en formato PDF de descarga gratuita.

nales", expresión que designa al conjunto de actores que tienen un interés directo en la elaboración de la política exterior.[8] Cuando estudiamos el enraizamiento social de las relaciones Sur-Sur, excluimos de este análisis a los diplomáticos directamente ligados a la acción gubernamental, y aquí más bien nos referimos a cinco tipos diferentes de actores.

En primer lugar, destacamos a los representantes políticos, en particular los parlamentarios y los locales, quienes tuvieron un papel por desempeñar en la creación de lazos con África, Asia y el Medio Oriente, o al contrario, adoptando una vía diferente a las que eran impulsadas por las directivas gubernamentales.

En segundo lugar, la acción del sector privado es importante en el mantenimiento de las relaciones Sur-Sur, pues las empresas crean proyectos con socios del mundo en desarrollo que superan los meros intercambios comerciales. La evolución de las inversiones directas en el extranjero provenientes de Brasil, Chile y Venezuela permite entender la tendencia a la internacionalización de estos agentes. Los datos mezclan las actividades de las compañías públicas y las privadas, sin embargo, demuestran el establecimiento de contactos transnacionales Sur-Sur. La apertura de oficinas de representación indica también un compromiso duradero de la compañía en los países involucrados. Durante la recolección de datos, encontramos obstáculos similares a aquellos de las IED entrantes debido a la falta de estadísticas públicas o a la desviación de los flujos vía los paraísos fiscales. Por ejemplo, las inversiones chilenas en el extranjero en los años noventa serían dos veces superiores a las de las cifras oficiales.[9] A pesar de estos límites, observamos que las primeras olas de expan-

[8] Nos inspiramos en el trabajo de Amaury de Souza, quien dirigió una encuesta de opinión con lo que llama la "comunidad brasileña de política exterior", que reunió actores que trabajaban vinculados con lo internacional y personas que tenían una opinión destacada en la materia. El autor incluyó a la vez a autoridades gubernamentales, parlamentarios, representantes de grupos de interés, organizaciones no gubernamentales (ONG), investigadores, periodistas y finalmente empresarios. Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil*, Río de Janeiro, Eleiver/CEBRI, 2009, p. 2.

[9] Dilek Aykut y Andrea Goldstein, "Developing Country Multinationals: South-South Investment Comes of Age", Working Paper núm. 257, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2006, p. 87.

sión mundial de las empresas sudamericanas se remontan a los años sesenta,[10] pero su amplitud fue menor a la ola reciente. Las IED provenientes de América Latina y el Caribe alcanzaron un monto de 15 mil millones de dólares por año de 1991 a 2000, luego aumentaron en promedio a 48 mil millones anuales entre 2003 y 2009, con una participación preponderantemente brasileña y mexicana.[11] En el conjunto de las IED Sur-Sur, los flujos transregionales provenientes de América del Sur siguieron siendo minoritarios. De acuerdo a la UNCTAD, el principal canal vino de Asia en desarrollo con dirección a África. De 2000 a 2008, las IED originarias de América Latina y el Caribe sólo representaron 0.7% del total de entradas al continente africano, mientras que las de Asia eran de 15.2 por ciento.[12]

En tercer lugar, las organizaciones no gubernamentales (ONG) abundaron en el ámbito social de nuestros tres casos de estudio, y participaron directamente en el éxito de algunos programas, de manera similar a las entidades comprometidas en los programas de alfabetización en Brasil. Resulta interesante observar su inserción en el auge de la diplomacia solidaria Sur-Sur y sus reacciones ante las políticas públicas emprendidas.

En cuarto lugar, las sociedades latinoamericanas son en general verdaderos crisoles. Brasil, Chile y Venezuela tuvieron un legado social, en parte resultado de movimientos migratorios Sur-Sur.[13] Estos *melting pot* se integraron por comunidades presentes desde la independencia, como los descendientes africanos en Brasil o en Venezuela; pero también de diásporas, entendidas aquí como "poblaciones que mantienen lazos institucionales, objetivos o simbólicos, más allá de las fronteras de los Estados-nación",[14] en particular con Líbano,

[10] Francesca Beausang, *Third World Multinationals*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003; UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2006, p. 132.

[11] UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2010, p. XX.

[12] Asia incluye todos los países de la zona en el informe de la UNCTAD. UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2006, pp. 117-118; UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2010, p. 34.

[13] Cf. introducción, pp. 48-49.

[14] Dominique Schnapper, Jacqueline Costa-Lascoux y Marie-Antoinette Hily, "De l'État-Nation au monde transnational. Du sens de l'utilité du concept de diapora", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 17, núm. 2, 2001.

Siria y los Territorios Palestinos. Las acciones de estas comunidades y diásporas, así como sus relaciones con las diplomacias parecieron indispensables a toda densificación Sur-Sur. Veremos además que, a cambio, las políticas exteriores, sobre todo aquellas realizadas por los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Hugo Chávez, plantearon desafíos nacionales. Nos concentramos en los lazos entre las comunidades y estas estrategias internacionales y no en la función de estos grupos sociales o en su papel en política interna. Existen otras diásporas en América del Sur, por ejemplo las chinas y las indias, cuyos contactos con sus territorios de origen abrieron recientemente nuevas perspectivas de investigación.[15] De igual modo, pequeñas comunidades brasileñas se han estado instalando en el mundo en desarrollo, en África Occidental, y Líbano en particular.[16] Sin embargo, no las incluimos para poder concentrarnos mejor en los procesos de difusión de las relaciones Sur-Sur en el seno de nuestros tres casos de estudio.

Por último, los lazos transnacionales no son siempre legales, así sucedió con el tráfico de droga. De acuerdo a fuentes periodísticas, 40% de la cocaína fabricada en América Latina y destinada al mercado europeo pasó por África Occidental en 2010, contra 10% en 2006.[17] Los flujos Sur-Sur ilegales participaron también de la densificación, y fue interesante observar las respuestas que les ofrecieron los gobiernos, siempre dentro de una perspectiva de arraigamiento.

Los actores gubernamentales tuvieron, en efecto, un importante papel en la propagación de los objetivos y los desafíos de sus diplomacias Sur-Sur en las sociedades. Para que las repercusiones de sus acciones resistieran la sucesión de los mandatos electorales, dichos autores debían convencer e incitar a las poblaciones a apoyar y com-

[15] Evan R. Ellis, "The Question of Chinese Communities", en *China on the Ground in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 179-195; Sergio Cesarin, "Economía de redes y redes económicas. Las comunidades chinas en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 228, julio-agosto de 2010, pp. 112-115; "La seducción combinada: China e India en América Latina y el Caribe", Working Papers – Programa Asia & Pacífico, CAEI, julio de 2007.

[16] "Crianças vivenciam cultura brasileira no Líbano", *ANBA*, 26 de julio de 2010.

[17] "L'Afrique de l'Ouest se mobilise contre le trafic de drogue", *La Croix*, 16 de febrero de 2010.

prometerse en este acercamiento.[18] Nos preguntaremos entonces qué esfuerzos se han hecho en este sentido de parte de los representantes políticos centrales.

La extrema variedad de las situaciones en función de los países estudiados constituye el primer resultado de nuestra investigación. Una presentación caso por caso nos pareció por lo tanto la más adecuada para dar cuenta de los desafíos del enraizamiento de las relaciones Sur-Sur, en función de las estructuras económicas y sociales y de las estrategias gubernamentales de cada uno de los casos. Chile presenta el perfil más completo de los tres países; los dirigentes se beneficiaron de un consenso social amplio en torno a su política exterior, aunque la participación de los actores no gubernamentales se concentró en el sector empresarial. Por el contrario, en Venezuela la voluntad de integración del pueblo a la diplomacia bolivariana contrastó con la polarización política extrema que provocaba el proyecto de Hugo Chávez. Esta situación generó la ruptura *de facto* de la comunicación con una parte de los actores no gubernamentales. Brasil se situó en un camino intermedio; las autoridades debían negociar con un abanico más diverso de entidades dispuestas a internacionalizarse en el Sur, pero el consenso resultó menos unánime que en Chile, esencialmente en cuanto a la manera en que debían ser conducidas las actividades con el mundo en desarrollo.

Para cada uno de los tres países el arraigo societal de las relaciones Sur-Sur pareció frágil y representó el talón de Aquiles del proceso de densificación en curso. La inclusión de los actores sociales no fue en absoluto automática; su participación fue más comparable con asociaciones puntuales y a veces con recuperaciones instrumentales, sal-

[18] Otros gobiernos del Sur desarrollaron estrategias de difusión en su propia sociedad y respecto a países latinoamericanos, lo que participó de la inclusión de actores en América del Sur más allá de las voluntades locales. Es en particular el caso de China el que impulsó la creación de lazos con partidos políticos en América Latina y el Caribe y empezó a implantar numerosos centros culturales. No obstante, limitamos nuestro estudio a las acciones llevadas a cabo por los representantes políticos sudamericanos. Jiang Shixue, "Una mirada china a las relaciones con América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 203, mayo-junio de 2006; Sergio Cesarin, "El poder de China en relación con América Latina", *Archivos del Presente*, año 12, núm. 46, 2008.

vo eventualmente en el caso chileno. Esta constatación nos conduce a terminar este capítulo señalando el desafío de la personalización de las iniciativas iniciadas con África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente, el cual siguió debilitando las voluntades de enraizamiento de esta orientación diplomática.

A. Consenso social en torno a la política exterior en Chile

Existió en general un amplio consenso entre los actores de la "comunidad internacional" chilena en cuanto a las modalidades de inserción de su país en la escena mundial; incluso alcanzó regularmente un muy elevado grado de cohesión. Solo una de las personas del mundo académico entrevistadas durante nuestro trabajo de campo en 2008 fue crítica respecto a la estrategia oficial; todas las demás: diplomáticos, universitarios, empresarios o presidentes de asociaciones empresariales, mostraron posiciones parecidas a las del gobierno.[19]

La cohesión superó además el espectro de estos iniciados; un sondeo de opinión realizado en 2008 por la Universidad de Chile y por la Universidad Católica de Chile concluyó que 57% de las personas interrogadas estaban de acuerdo con la diplomacia llevada a cabo por el equipo de Michelle Bachelet, contra 38% que estaban en contra.[20] La tasa de aprobación no parece tan elevada como era de esperarse, pero el consenso resaltó mucho más cuando se abordaron los temas que retenían la atención de los ciudadanos. Así, en el ámbito internacional 51% de los encuestados se interesaron por la actualidad económica, sólo 13% por las cuestiones políticas, y 29% por los actos culturales. Además, 83% pensaban que el libre comercio era benéfico para la economía chilena. La visión de esta muestra coinci-

[19] Entrevistas realizadas en Santiago de Chile entre julio y octubre de 2008. Cf. lista de entrevistas, vol. 2, pp. 139-142.

[20] En detalle, las cifras dieron 30% de acuerdo y 27% parcialmente de acuerdo, contra 27% en desacuerdo y 11% parcialmente en desacuerdo. El margen de error de los resultados es estimado en +/– 2.9%.

dió plenamente con la orientación seguida por las autoridades que privilegiaron la diplomacia comercial.[21] Volvemos a encontrar el consenso entre gobierno y opinión a propósito de las relaciones Sur-Sur, con mayor énfasis en el caso chino. Según la misma encuesta, 62% de los chilenos consultados dieron un alto grado de preferencia a los lazos con China, 32% una pequeña preferencia, y solamente 3% no deseaban desarrollar ninguna asociación específica con este país.[22]

En el Parlamento, las cuestiones de política exterior a veces generaron la cohesión casi perfecta de los diferentes protagonistas. De acuerdo al artículo 54.1, de la Constitución de 1980, se atribuye al Congreso la ratificación de los tratados y de los acuerdos de libre comercio.[23] La aprobación de los textos con Corea del Sur en 2003, China e India en 2006 fue ratificada por 95 votos en el primer caso, 96 en el segundo y 96 en el tercero. Ningún parlamentario votó contra los proyectos con Corea del Sur e India y no hubo más que una oposición al de China. Las abstenciones fueron muy pocas: 3 en el caso de Corea del Sur y China y 1 en el de India.[24] La coincidencia de percepciones entre los parlamentarios y el poder ejecutivo se confirmó cuando se intentó reaccionar frente a eventos internacionales, como sucedió con la crítica a la decisión israelí de atacar la Flotilla de la Libertad en junio de 2010.[25] La estrategia de los gobiernos repercutió asimismo a escala local, por ejemplo con el establecimiento de

[21] Universidad de Chile/Universidad Católica de Chile, *Chile, las Américas y el mundo. Opinión pública y política exterior 2008*, Santiago, AGCI/Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México, 2008, pp. 22-35 y 47.

[22] *Ibid.*, p. 39. Proporciones similares se dieron en cuanto a Estados Unidos, Europa en general y Brasil.

[23] <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> (20 de junio de 2015). De cualquier forma, fueron necesarias negociaciones para las ratificaciones de los tratados de libre comercio con Perú y el Mercosur, aceptados a cambio de una disminución unilateral de las tarifas en 1998.

[24] Pedro Feliú Ribeiro, Manoel Galdino Neto Pereira y Amâncio Jorge de Oliveira, "Política de comércio exterior, ideologia partidária e interesses locais: um estúdio sobre o caso chileno", *Cena Internacional*, vol. 9, núm. 2, 2007, p. 44. Los autores observan que los parlamentarios de izquierda tendían a votar más a favor de los tratados de libre comercio (p. 52).

[25] "Senado chileno también condenó asalto israelí a flotilla", *La Nación*, 2 de junio de 2010.

un hermanamiento entre la V Región chilena, alrededor de Valparaíso, y la provincia china de Guangdong.[26] Además, la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio participó en la primera Escuela de Capacitación en Asuntos Internacionales destinada a las regiones, realizada en Arica en 2010.[27] Otros organismos recorrieron el país para divulgar información acerca de las actividades realizadas por los organismos centrales, en particular en materia comercial.[28]

Este consenso no debe ocultar la existencia de matices, incluso de desacuerdos, entre los diferentes partidos políticos. Al interior de la Concertación, el Partido Socialista (PS) se mostró más favorable que la Democracia Cristiana (DC) a seguir una diplomacia Sur-Sur aún más dinámica. La influencia de estos actores situados más a la izquierda fue una de las razones que explicó el mantenimiento de Chile en el Movimiento de los No Alineados.[29] El PS hizo declaraciones a favor de un compromiso mayor en el conflicto israelí-palestino; por ejemplo, propuso el envío de cascos azules a la Franja de Gaza tras el recrudecimiento del conflicto a finales de 2008.[30] Finalmente, las disensiones referentes a las relaciones Sur-Sur parecieron desarrollarse dentro de la antigua coalición en el poder y no dar lugar a

[26] Alberto Sepúlveda Almarza, "Diplomacia y globalización: El caso de Chile", *Diplomacia*, núm. 115, 2008, p. 28; "Valparaíso firmó convenio con provincia china", *La Nación*, 23 de agosto de 2007.

Para un balance de los acuerdos entre regiones, véase Mario Ignacio Artaza, "Chile-China: mucho más allá de las expectativas", en Mario Artaza y César Ross (coords.), *La política exterior de Chile, 1990-2009*, Santiago de Chile, USACH/RIL, 2012, pp. 740-748.

[27] "En Arica se realizó Escuela de Capacitación en Asuntos Internacionales", *Boletín del MPPRE*, 9 de agosto de 2010.

[28] "Equipo negociador de DIRECON sale a regiones a explicar acuerdos con Asia", *Boletín de la DIRECON*, 30 de agosto de 2007; "Difunden beneficios de los acuerdos comerciales con Asia", *Boletín de la DIRECON*, 22 de noviembre de 2007.

[29] Conversación con un exdiplomático chileno realizada en París el 25 de octubre de 2010.

[30] "PS plantea envío de 'Cascos Azules' a Gaza", *La Nación*, 2 de enero de 2009. La tensión principal entre el PS y la DC pareció haberse realizado en torno a las relaciones con Cuba. La DC fue más favorable a las críticas, pero el PS le reprochó no ser sistemática en sus denuncias concernientes a los derechos humanos, en particular respecto a China. Sin embargo, la DC afirmó haber votado por la condena de los acontecimientos en Tíbet en 2008. "Duro choque DC con PS-PPD por proyecto de condena a Cuba", *El Mercurio*, 8 de enero de 2009.

oposiciones sustanciales entre los agrupamientos partidarios durante la última década.

Los gobiernos de la Concertación se esforzaron por conocer la opinión pública respecto a sus acciones internacionales. En ocasión de la presentación del estudio *Chile, las Américas y el Mundo*, el subsecretario de Relaciones Exteriores, Alberto Van Klaveren, declaró que "No se puede hacer política exterior de espaldas a la gente".[31] La diplomacia chilena adoptó una estrategia controlada y concentrada, específicamente en los asuntos económicos. Los actores de la sociedad civil hacia los cuales los gobernantes orientaron más su atención fueron, consecuentemente, los empresarios.

1. La colaboración particularmente estrecha con los empresarios

Históricamente, la diplomacia chilena ha favorecido la coordinación con las grandes sociedades nacionales para acercarse a Asia.[32] Esta política exterior es la más constante de los tres países estudiados, lo que confirma la hipótesis durkheimiana según la cual entre más enraizadas socialmente están las relaciones, más impregnan a las sociedades y por lo tanto más durables aparecen.

Algunas grandes empresas chilenas han internacionalizado sus actividades, especialmente en dirección de Asia en desarrollo.[33] El Banco de Chile fue el primero de capital privado que abrió una oficina en China, en 2006.[34] A estos actores les interesa que los gobiernos estén presentes en esta región y sirven de relevo, por ejemplo, para facilitar los trámites administrativos. Durante una entrevista realizada en Santiago en agosto de 2008, un representante patronal reconoció: "Tenemos una comunicación bastante fluida con el gobierno".[35] Los

[31] "Chilenos revelan alto interés en las relaciones internacionales", *Boletín del MINREL*, 16 de abril de 2009.

[32] Cf. capítulo I-A-4-a, pp. 116-118.

[33] Cf. anexo 42, cuadro 94, pp. 481-483.

[34] "Autoridades chinas y chilenas en arribo del Banco de Chile a Pekín", *La Nación*, 21 de septiembre de 2006.

[35] Entrevista con un representante de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) realizada en Santiago de Chile el 26 de agosto de 2008.

contactos entre el poder político y el sector privado se reforzaron aún más luego de la elección de Sebastián Piñera, él mismo uno de los más importantes hombres de negocios del país.[36] El nuevo jefe de Estado nombró a Alfredo Moreno, un exmiembro del directorio de la multinacional Falabella, ministro de Relaciones Exteriores.[37] Hernán Somerville, otro empresario y presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF), ya había supervisado el pabellón chileno durante la Exposición Universal de Shanghái en 2010 antes de ser nombrado embajador en China.[38]

El Ministerio de Relaciones Exteriores desarrolló también algunos programas para impulsar la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) hacia socios en desarrollo. La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) posee desde 1974 una agencia, ProChile, cuya orientación es fomentar la participación de las empresas chilenas al comercio exterior.[39]

[36] Sebastián Piñera formaba parte de la clasificación de Forbes de las personas más ricas del mundo. <http://www.gob.cl/presidente/fr> (21 de septiembre de 2010); Antoine Maillet, "Nouveau gouvernement chilien: le monde des affaires au pouvoir?", *OPALC,* 15 de febrero de 2010.

[37] Este nombramiento suscitó, por lo demás, las críticas de diplomáticos y hombres políticos que le reprocharon su falta de experiencia en la materia, así como yerros en otros nombramientos. "Oposición crea consejo para monitorear política exterior ante análisis crítico de RREE", *El Mercurio*, 19 de julio de 2010.

[38] Sin embargo, renunció rápidamente a sus funciones por no estar de acuerdo con el gobierno en cuestiones presupuestarias. Fue reemplazado por otro empresario y expresidente de la Federación Nacional de Productores de Fruta (Fedefrutas), Luis Schmidt Montes, quien subrayó las mismas deficiencias que su predecesor. "Discrepancias por recursos marcaron renuncia de Hernán Somerville a la embajada en China", *El Mercurio*, 13 de julio de 2010; "El presupuesto de la embajada no se condice con la importancia que está teniendo el comercio internacional", *El Mercurio*, 17 de octubre de 2010.

[39] ProChile, o la Dirección de Promoción de Exportaciones, aspiraba a profundizar la política comercial chilena en cuatro direcciones principales: el apoyo a la internacionalización de las PYMES, la definición de las oportunidades ofrecidas por los tratados de libre comercio, la asociación público-privada y el posicionamiento de la imagen de Chile en el extranjero. En 2008, ProChile afirmó que 65% de las PYMES chilenas utilizaron sus servicios. <http://www.prochile.cl/servicios/servicios_al_exportador.php> (9 de septiembre de 2011); "Notable crecimiento de PYMES exportadoras", *Boletín de la DIRECON*, 19 de agosto de 2008.

Ya abordamos las actividades llevadas a cabo por la agencia al servicio de la imagen externa de Chile.[40] Desde 2007, las oficinas de representación de ProChile se han multiplicado en Estados del Sur, en China, Vietnam, Emiratos Árabes Unidos, India y Turquía;[41] además de unidades en Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán.[42] Esta reorientación fue confirmada por el cierre de una oficina en Atlanta, que fue reemplazada por una nueva en China. El buen conocimiento de este mercado que tenían las empresas chilenas ya presentes en el territorio estadounidense sirvió de justificante oficial para la decisión de las autoridades.[43] ProChile forma parte de las agencias más activas a escala regional; de nuestros casos de estudio, fue la que dispone de la red más amplia dentro del mundo en desarrollo. El activismo de ProChile fue además recompensado por la coordinación en Santiago del Primer Foro Empresarial China-América Latina, que reunió a más de 400 empresarios en 2007.[44]

Esta política proactiva resultaba necesaria, puesto que en 2007 20 entidades conformaron 92.4% de las exportaciones chilenas a China, lo cual demuestra que los intercambios seguían estando poco difundidos en el tejido económico nacional.[45] Publicaciones de la CEPAL señalan regularmente la falta de redes de establecimientos interregionales, incluidos los países de la Cuenca del Pa-

[40] Cf. capítulo II-D-1, pp. 287-288.

[41] ProChile tenía en 2011 cuatro oficinas en China: Guangzhou, Hong Kong, Beijing y Shanghái. "Chile inauguró hoy su primera oficina comercial en Vietnam", *Boletín de la DIRECON*, 20 de marzo de 2007; "Moderno centro de negocios abre Chile en China para apoyar a las PYMES", *Boletín de la DIRECON*, 26 de marzo de 2007; "Directora de ProChile inaugura oficina comercial en Dubai", *Boletín de la DIRECON*, 20 de mayo de 2008; "Nuevos mercados chilenos participarán por primera vez en feria de Nueva Delhi", *Boletín de la DIRECON*, 20 de agosto de 2009; <http://chileabroad.gov.cl/turquia/relacion-bilateral/comercio-relaciones-bilaterales/> (20 de junio de 2015).

[42] <http://rc.prochile.gob.cl/oficina/list> (9 de septiembre de 2011).

[43] "ProChile se reestructura, cierra oficina en Atlanta y abre dos en China", *El Mercurio*, 9 de agosto de 2010.

[44] "Primera cumbre empresarial China-América Latina", *Boletín de la DIRECON*, 27 de noviembre de 2007.

[45] DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: Evaluación a dos años del TLC*, Informe, 1 de octubre de 2008, p. 9.

cífico.[46] La debilidad de las conexiones transnacionales se reflejaba en la repartición de las inversiones extranjeras directas (IED) que salen de Chile. Entre 1990 y junio de 2010 el monto acumulado de las IED chilenas en China sólo alcanzó 0.4% del total invertido en el mundo, es decir, 212 millones de dólares.[47] Asimismo, entre 1990 y junio de 2011 10 países concentraron 93% de las IED chilenas, pero ninguno era de África, Asia o el Medio Oriente.[48] La coordinación de los gobiernos con el sector privado se reveló fructífera para el enraizamiento de las relaciones Sur-Sur. Sin embargo, quedó por incrementar el número de empresas comprometidas con esta dinámica.

2. Algunos sectores sociales menos solicitados

Los lazos entretejidos con otras categorías de la sociedad civil se mostraron en cambio muy débiles en el ámbito de la política exterior. Al contrario de lo que sucedió en Brasil,[49] las autoridades chilenas se vincularon menos con asociaciones caritativas y con organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, para llevar a cabo proyectos de cooperación. Este tipo de coordinación existió de manera esporádica; como por ejemplo, cuando tres nacionales efectuaron trabajos comunitarios en Sudáfrica con varias entidades, entre ellas dos chilenas: Fútbol Más y Red Salud UC.[50]

Durante el gobierno de Ricardo Lagos se instituyó un sistema de consulta con los actores sociales de manera paralela a las discusiones de los tratados de libre comercio. Los participantes fueron repartidos por sala: una para los representantes patronales, una para las

[46] CEPAL, "El arco del Pacífico latinoamericano y su proyección a Asia-Pacífico", Documento núm. LC/L.2 950, octubre de 2008, p. 97.

[47] DIRECON, *Relaciones económicas entre Chile y China: Evaluación a cuatro años del TLC*, Informe, 1 de octubre de 2010, p. 24.

[48] Los diez primeros eran: Argentina, Brasil, Perú, Colombia, Estados Unidos, México, Panamá, Australia, Uruguay, y Venezuela. "Inversión chilena directa materializa en el exterior. Periodo 1990-junio 2011", *Boletín de la DIRECON*, 2011.

[49] Cf. infra, pp. 610-614.

[50] "Canciller Moreno destaca labor de voluntarios chilenos en Sudáfrica", *Boletín del MINREL*, 2 de junio de 2010.

PYMES y una para los sindicatos. Observamos que ni las ONG, ni los militantes más críticos del libre comercio, fueron invitados. Además, los dos últimos grupos se quejaron de haber sido menos escuchados por los diplomáticos.[51] Según Benedicte Bull, esta situación se debió a que los representantes de las PYMES y los de los sindicatos utilizaron este acceso al personal político para hacer valer reivindicaciones que no estaban vinculadas con las negociaciones en curso[52]. En cuanto a los gobiernos, se apoyaron en las empresas que ya estaban presentes en Asia para compensar su falta de conocimiento de la región. Esta experiencia del terreno se transformó en una ventaja para las compañías multinacionales chilenas, en detrimento de los actores sociales.

En 2010, la primera semana africana de Chile tuvo lugar en Santiago; hasta donde sabemos, el Ministerio de Relaciones Exteriores no formó parte del comité organizador;[53] el invitado de honor fue la República Saharaui, lo que revela la orientación política del evento.[54] Este posicionamiento se situó en las antípodas de la estrategia gubernamental conciliadora y prudente, a veces incluso a la zaga en el tema del Sahara Occidental. La organización del evento indicó, no obstante, un interés de la sociedad chilena por las regiones con los contactos societales marginales. Existen diversos y numerosos indicadores en este sentido, como el éxito de cursos y espectáculos de danzas árabes,[55]

[51] La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) rechazó la firma del Tratado con China debido a las potenciales consecuencias negativas para los sectores textil y metalmecánico chilenos. También se quejó de no haber podido consultar el texto durante la fase preparatoria. "CUT rechaza firma de TLC Chile-China", *La Nación*, 19 de noviembre de 2005.

[52] Benedicte Bull, "Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile", *Journal of Latin American Studies*, vol. 4, Issue 2, mayo de 2008, pp. 219-223.

[53] "Primera semana África-Chile 2010", *El Ciudadano*, 9 de agosto de 2010; <http://africachile.blogspot.com/> (8 de agosto de 2011).

[54] El periódico *Le Monde diplomatique* formó parte del comité organizador; se trata de una publicación considerada cercana a la izquierda radical.

[55] Un festival internacional Alf Leyla existía desde 2008. "La otra invasión de Oriente", *Primera Línea*, 6 de junio de 2002; "Chilenos hipnotizados con boom árabe", *La Nación*, 19 de mayo de 2006; <http://www.alfleylafestival.cl/organiza> (8 de junio de 2010).

y también el aumento del número de estudiantes que aprendían mandarín.[56] El aprendizaje de esta lengua se mencionó en el Tratado de Libre Comercio con China, que preveía la instrumentación de cursos, lo que demostró la puntual atención de los gobernantes por afianzar sus iniciativas en el seno de la población. El número de clases de chino existentes superó ampliamente el previsto en el Tratado.[57]

Los resultados del sondeo *Chile, las Américas y el Mundo* testimoniaron la existencia de atención con respecto a África, mayor que aquella que le dieron las autoridades; las respuestas dadas a dos preguntas de la encuesta así lo ilustran. En primer lugar, la mayoría de las personas entrevistadas se mostraron más favorables al aumento o, al menos, al mantenimiento del número de embajadas chilenas en este continente, al margen de su afiliación política.[58] Los miembros de la Concertación prefirieron, con una proporción de 45%, mantener el número de embajadas en África, mientras que 44% optaron más bien por incrementarlo; de los partidarios de la principal coalición de oposición de centro-derecha en 2008, La Alianza para Chile, 45% escogieron el mantenimiento y 40% el aumento. Finalmente, la tercera fuerza política del país, situada a la izquierda, Juntos Podemos, presentó un perfil similar: 35% el mantenimiento y 48% la creación de nuevas embajadas. Por otra parte, el continente africano se situó, antes del Medio Oriente, en el interés que las personas encuestadas manifestaron por las diferentes regiones en desarrollo.[59] Si Asia encabezó con 10%, 7% de los encuestados nombraron a África y solamente 2% al Medio Orien-

[56] 1 200 personas estudiarían mandarín en Chile. "Auge del mandarín en Chile", BBC *Mundo*, 16 de octubre de 2007.

[57] La Universidad Católica de Chile incluso abrió un curso de derecho asiático. MINREL, *Memorias anuales 2005*; "Crece interés por aprender chino mandarín en Chile", *La Tercera*, 3 de enero de 2008; "Enseñan Derecho asiático para poder negociar mejor con japoneses y chinos", *La Nación*, 17 de junio de 2009; Evan R. Ellis, *China in Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 2009, p. 46.

[58] Universidad de Chile/Universidad Católica de Chile, *Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior 2008*, Santiago, AGCI, Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México, 2008, p. 38.

[59] Los resultados globales nos enseñan que los chilenos daban prioridad a América Latina (32%) y Europa (30%). En cambio, Asia, con 10%, casi alcanzó a América del Norte (12 por ciento).

te.[60] Esta repartición entre África y el Medio Oriente llama la atención porque no acompañó las prioridades que nos dieron los empresarios chilenos durante nuestras entrevistas. Ellos situaron sin ambages a Asia (incluido Japón) como primera meta, luego subrayaron la emergencia de un interés seguro en los mercados medio orientales y, al contrario, reconocieron que miraban poco hacia el continente africano.[61] Ahora bien, los gobiernos dirigieron su atención más hacia el Medio Oriente que hacia África, lo que confirma sus lazos más estrechos con los actores económicos nacionales, pero también con un componente nada despreciable del tejido social de este país: la diáspora palestina.

3. La influencia creciente de la comunidad palestina

La sociedad chilena presenta en efecto una característica muy particular, ya que posee una importante comunidad de origen palestino que podría ser la más grande fuera del mundo árabe. Algunas asociaciones la estiman en 350 000 individuos, o sea 2.35% de la población chilena de 2002.[62] A inicios del siglo XXI, la presencia de descendientes palestinos marcó la vida social en Chile: un club de futbol, El Palestino, formaba parte del paisaje deportivo nacional, y varios parlamentarios eran de ascendencia árabe-palestina. En conjunto esta comunidad ha sido tradicionalmente mucho más activa en la esfera económica que en el ámbito político,[63] aunque la limitación en el

[60] Universidad de Chile/Universidad Católica de Chile, *op. cit.,* p. 69.

[61] Cuestionarios y entrevistas con diplomáticos chilenos de varios servicios realizados en Santiago de Chile entre julio y octubre de 2008.

[62] Esta cifra corresponde a la proporcionada por las asociaciones comunitarias; otras fuentes estiman que la diáspora palestina estaba integrada por entre 60 mil y 75 mil personas. Para poder entender la relación de esta diáspora con sus territorios de origen, véase Cecilia Baeza, "Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras: 1920-2010)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2010, p. 16.

[63] Los parlamentarios descendientes de palestinos fueron finalmente poco numerosos en 2006: Rafael Tarud Siwady y su hijo Jorge Tarud Daccarett, así como Eugenio Tuma Zedan. Cecilia Baeza, "Les identités politiques à l'épreuve de la mo-

aspecto partidista no significó que los palestinos o sus descendientes fueran indiferentes a los acontecimientos que se desarrollaban en su territorio de origen. La participación moderada en la política no ha impedido tampoco a la diáspora palestina ejercer una influencia puntual en la diplomacia; sólo recordemos la abstención chilena durante la votación sobre la división de Palestina en 1947 en la ONU.[64]

Sin embargo, según Cecilia Baeza, el asedio a la Mukata donde se atrincheraba Yasser Arafat en Ramalá en abril de 2002 despertó a la comunidad palestina chilena. La manifestación frente al palacio presidencial de Santiago, que reunió a varios miles de personas, simbolizó el inicio de una inédita movilización.[65] La investigadora evocó incluso la emergencia de un "lobby étnico" que militó con autoridades políticas a favor de la causa palestina.[66] La diáspora palestina chilena no formó, sin embargo, un conjunto homogéneo, lo que le ha permitido tener accesos de carácter político con diversos grupos políticos.[67] Por ejemplo, las grandes familias de empresarios eran tradicionalmente afines a las ideas de la derecha, y esto sucedía desde la época de la dictadura.[68] Al contrario, varios estudiantes de ascendencia palestina crearon asociaciones más cerca del ala izquierda del tablero político, como la Unión General de Estudiantes Palestinos (UGEP) desde 1959, y la Asociación de Jóvenes por Palestina (AJPP) de 1998 a 2004.[69] Su creación aspiraba a promover el conocimiento de la causa palestina en Chile y a mantener vínculos con sus territorios de origen.

Tres razones permiten entender por qué los descendientes de palestinos chilenos se interesaron en la política exterior de su país y

---

bilité. Le cas des Palestiniens d'Amérique latine", *Raisons politiques*, núm. 21, febrero de 2006, pp. 89-90.

[64] Cf. capítulo I-A-3-c, pp. 112-115.

[65] Cecilia Baeza, *Les Palestiniens d'Amérique latine et la cause palestinienne (Chili, Brésil, Honduras - 1920-2010)*, *op. cit.,* p. 428.

[66] La autora define el lobby étnico "como la acción de grupos de interés organizados sobre una base étnica, cuyo objetivo es influir en la elaboración de la política exterior del país de residencia, a favor de la causa del 'país de origen' —real o imaginado como tal—". Cecilia Baeza, *op. cit.,* p. 422.

[67] "Rendirse, Hamas", *La Nación*, 5 de febrero de 2006.

[68] Cf. capítulo I-A-3-c, pp. 112-115.

[69] Cecilia Baeza, *op. cit.,* pp. 433-435.

cómo lograron influir en las decisiones en este campo.[70] En primer lugar, la reorientación de la diplomacia en Chile respecto al Medio Oriente tuvo repercusiones sobre el compromiso político de la comunidad palestina. Las elecciones generales de diciembre 2009 suscitaron una movilización muy importante por parte de las organizaciones comunitarias; en particular, los candidatos a elección presidencial fueron invitados a expresarse ante la Federación Palestina y el Club Palestino. Si bien existía un grupo interparlamentario chileno-palestino en el Congreso,[71] los políticos electos de esta comunidad no constituían aún un agrupamiento formal, aunque sus acciones comunes se diversificaron cada vez más: por ejemplo, lograron que se ratificaran textos favorables a la causa palestina. En abril de 2010, un voto unánime del Senado pidió al presidente que fueran excluidos del Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur e Israel los productos israelíes provenientes de los Territorios Ocupados.[72] De manera general, las diferentes organizaciones comunitarias han aprovechado la intensificación de los contactos intergubernamentales para reunirse con los dirigentes árabes que viajaron a Chile. Así, organizaron una cena en

[70] Varios entrevistados subrayaron también el papel del lobby israelí durante los gobiernos de la Concertación, cuyo activismo habría sido importante en el enfriamiento de los lazos con Irán a partir de 2005. La influencia de los dos campos explica en parte por qué cada representante chileno de visita en el Medio Oriente buscaba acudir a la vez a Israel y a los Territorios Palestinos. Cf. anexo 4, pp. 197-199; entrevista con un exdiplomático chileno realizada en París el 25 de octubre de 2010.

Las relaciones entre las comunidades judías y palestinas de Chile se volvieron puntualmente tensas desde el reforzamiento de la movilización, pero sin llegar a dañar la relativa armonía entre los dos grupos. Por ejemplo, los representantes judíos se quejaron de las posturas gubernamentales a favor de los palestinos y las asociaciones chilenas pro-palestinas se manifestaron frente a la embajada de Israel en Santiago. "Israelíes y palestinos en Chile: el conflicto desde lejos", *La Nación*, 30 de diciembre de 2008.

[71] Este grupo fue un tiempo dirigido por un diputado de ascendencia palestina, Eugenio Tuma Zedan. El Congreso se pronunció regularmente a favor de la causa palestina. Fuad Rumié, "El Estado chileno ante el conflicto en Palestina", *Hoja de ruta*, núm. 25, julio de 2009, pp. 3-5.

[72] Cecilia Baeza, *op. cit.,* pp. 448-450; "Senado aprueba por unanimidad proyecto de acuerdo sobre exclusión de beneficios arancelarios a productos israelíes originados por Palestina Ocupada", *Oficina de Información Chileno-Palestina (OICP)*, 12 de agosto de 2010.

ocasión de la segunda visita de Mahmud Abbas en 2009,[73] y posteriormente un encuentro con el ministro de Asuntos Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos, Abdallah bin Zayed Al Nahyan, durante su estancia en Chile en diciembre de 2010.[74]

Por otra parte, grandes familias de ascendencia palestina que hicieron fortuna en Chile —en el campo textil— favorecieron un acercamiento con el mundo árabe. Actuaron en este sentido y utilizaron su poder económico para acceder a la esfera gubernamental. El empresario José Said[75] fue, por ejemplo, el primer presidente del Consejo Empresarial Chileno Árabe (ChileArab) que fue lanzado en 2007 en colaboración con la Sofofa, una federación de empresas chilenas.[76] El objetivo principal de este Consejo fue profundizar las relaciones económicas y de cooperación con el mundo árabe, y para ello coordinó algunas acciones con los actores diplomáticos. El director ejecutivo del Consejo, Jorge Daccarett, participó en la organización de la visita del rey Abdalá II de Jordania a Chile en octubre de 2008 y representó al sector privado chileno durante la Segunda Cumbre ASPA de Doha en 2009.[77]

Finalmente, muchas personas conservaron lazos afectivos con sus territorios de origen, por eso definimos a esta comunidad como una diáspora. Así, la mayoría de sus comercios bajaron las cortinas en señal de duelo cuando se anunció el fallecimiento de Yasser

[73] "Mahmud Abbas es recibido por Bachelet con honores", *La Nación*, 25 de noviembre de 2009.

[74] "Canciller de Emiratos Árabes se suma a debate por Palestina", *La Segunda*, 14 de diciembre de 2010.

[75] José Said es cofundador del Banco del Trabajo, que se convirtió en uno de los principales bancos chilenos. Su *holding,* Parque Arauco S. A. ha invertido en bienes raíces y poseía centros comerciales en Chile y en Argentina. Para un resumen de su historia; véase <http://www.palestine.family-net/index.php?nav=92-115&cid=186&did=3789> (21 de septiembre de 2011).

[76] "Se concluyó el Consejo Interempresarial Chileno-Árabe", *Boletín del* MINREL, 22 de noviembre de 2007; <http://www.chilearab.cl/nosotros.html> (21 de septiembre de 2011).

[77] "Chile busca acordo com o Golfo", *ANBA*, 25 de marzo de 2009. Pudimos observar los esfuerzos de Jorge Daccarett, en particular en la preparación del encuentro empresarial durante la visita del rey de Jordania, que coincidió con nuestro trabajo de campo en Chile.

Arafat el 11 de noviembre de 2004.[78] El mismo José Said, acompañado por dos empresarios de ascendencia palestina, Alberto Kassis y Mario Nazzal, contribuyó a la creación de la Fundación Palestina Belén 2000, en 2001,[79] financiada prioritariamente por donaciones de la comunidad de origen palestino. Esta asociación presentó un perfil humanitario en sus comienzos; sus actividades se ampliaron posteriormente para incluir el envío de médicos a los Territorios Palestinos, luego el financiamiento de la educación de niños palestinos, y también la reconstrucción de viviendas.[80] Poco a poco la Fundación se ha ido dirigiendo hacia un compromiso político más evidente, a favor de la promoción del conocimiento y de la visibilidad de la diáspora en Chile, así como del aumento de las relaciones con los Territorios Palestinos.[81] Se crearon proyectos comunes con los representantes políticos, como el seminario "América Latina y Mundo Árabe: diálogo entre líderes", inaugurado por la presidenta Michelle Bachelet en 2007.[82] La cooperación médica iniciada por la Fundación Belén 2000 se institucionalizó con un proyecto negociado entre los Ministerios de Salud de Chile y la Autoridad Palestina.[83] Finalmente, la asociación relevó en ocasiones la acción gubernamental como cuando se organizó una misión empresarial en Ramalá, en 2009.[84]

[78] La autora subraya la coincidencia de este gesto en varios países de América Latina, aunque no haya habido una coordinación explícita. Cecilia Baeza, *op. cit.,* p. 89.

[79] <http://www.fundacionbelen2000.cl/la-fundacion/origenes/> (20 de junio de 2015); Cecilia Baeza, *op. cit.,* pp. 385-386, 432-433 y 436.

[80] <http://www.palestinos.com/portada/cl_fundacion/3869.asp?menu=proyectos> (9 de septiembre de 2011); "Misión de médicos chilenos viaja a Gaza y Cisjordania", *El Mercurio*, 15 de julio de 2001.

[81] Competía y tendía a reemplazar en este sentido a otra asociación más antigua, la Federación Palestina, creada en 1984.

[82] La Universidad Católica de Chile también formó parte de los organizadores. "Ministro Foxley participa en seminario mundo Árabe-América Latina", *Boletín del* MINREL, 30 de octubre de 2007.

[83] "Canciller Foxley resaltó posición chilena en favor de la paz en el Medio Oriente", *Boletín del* MINREL, 11 de diciembre de 2008.

[84] "Comunicado conjunto entre Presidenta Bachelet y Mahmud Abbas, Presidente de la Autoridad Nacional Palestina", *Boletín del* MINREL, 26 de noviembre de 2009, párrafo 13.

Fue a partir del ámbito económico como los representantes de la comunidad palestina han obtenido más influencia en sus gobiernos. Varios diplomáticos y actores del sector privado con los que conversamos evocaron espontáneamente el papel de los descendientes árabes en el diseño de algunas decisiones.[85] El único socio del Medio Oriente con el que el Estado chileno creó proyectos de cooperación fue la Autoridad Palestina, lo que ilustra la existencia de relaciones particulares. Asimismo, estas interacciones explicaron en parte la continuidad de la política exterior de este país, a pesar de la alternancia política de 2010 y al hecho de que fuese un representante electo de derecha, Sebastián Piñera, el primero en acudir a estas tierras en la primavera de 2011, además de anunciar su viaje en el Club Palestino.[86] Los vínculos entre los gobiernos y la diáspora palestina participaron ampliamente en la expansión de los contactos entre Chile y los Estados árabes, más allá de las ambiciones comerciales y financieras chilenas. No obstante, las posiciones entre los dos no coincidieron sistemáticamente: por ejemplo, el presidente de la Federación Palestina criticó el acogimiento en Chile de refugiados palestinos en 2008, principalmente por razones religiosas y a propósito del derecho de estas personas a regresar a sus tierras.[87] En conjunto, sin embargo, la coordinación fue más fuerte que las disensiones.

4. *Algunas relaciones Sur-Sur ilegales poco perturbadoras*

Para terminar, Chile no fue el país más afectado por los flujos ilegales Sur-Sur. Al contrario del caso brasileño con la Triple Frontera, y venezolano por su acercamiento intergubernamental con Irán, los

[85] Entrevistas realizadas en Santiago de Chile el 8, 9 y 10 de agosto de 2008.

[86] "Presidente anuncia inédita visita a territorios palestinos y apoya Estado autónomo", *La Tercera*, 22 de noviembre de 2010.

[87] La gran mayoría de los palestinos de Chile era cristiana. "Presidente de la Federación Palestina: Llegada de refugiados es un desafío", *El Mercurio*, 18 de abril de 2007; "Discriminación y estereotipo", *La Nación*, 16 de marzo de 2008; Raymond Delval, *Les musulmans en Amérique Latine et aux Caraïbes*, París, L'Harmattan, 1992, p. 277. Estas críticas, sin embargo, no gozaron de unanimidad en el seno de la comunidad palestina.

representantes chilenos fueron raramente interpelados por las autoridades de Estados Unidos respecto a la presencia en su territorio de grupos definidos como terroristas por este país. A pesar de todo, las autoridades participaron en el mando de seguridad formado por Argentina, Paraguay y Brasil alrededor de la Triple Frontera desde finales de 2001, tras los acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York.[88] El Estado chileno tampoco estuvo exento de los efectos de la globalización sobre la permeabilidad de sus fronteras; detectamos la llegada de algunas mujeres africanas en busca de una mejor vida.[89] Además, seguramente debido a la fuerte expansión de los intercambios comerciales, varias mafias chinas se han implantado en Chile desde los años noventa.[90] Estos dos fenómenos no provocaron oficialmente reacciones gubernamentales masivas; el decreto de expulsión 1 153 fue emitido por el Ministerio del Interior en 2004 y dirigido a una persona, Yongzhe Jin;[91] sin embargo, ningún acuerdo fue firmado con los socios chinos en este ámbito hasta 2011.

Con excepción de algunos matices, fue un consenso bastante excepcional el que rodeó a la política exterior chilena respecto a las relaciones Sur-Sur. Jörg Faust recuerda que la débil diversidad del tejido económico nacional facilitó la coordinación con los gobernantes.[92] Los sondeos disponibles confirmaron la amplia coincidencia de puntos de vista entre las autoridades políticas y una mayoría de chilenos, en particular su "comunidad internacional". La aprobación de la política gubernamental representó un factor favorable al mantenimiento de los lazos Sur-Sur, coherencia que no se encuentra en

[88] Retomaremos el tema de la Triple Frontera, infra, pp. 471-472. Por este camino, los gobiernos chilenos pretendieron también tener mejores elementos para enfrentar el tráfico de drogas que atravesaba el territorio Norte. Isaac Caro, "Fundamentalismos islámicos: conexiones sudamericanas, antisemitismo y papel de Irán en la región", Presentación durante el XXI Congreso Mundial del IPSA, Santiago de Chile, 12-16 de julio de 2009, pp. 11-13.

[89] "La silenciosa llegada de las Africanas", *El Mercurio*, 15 de diciembre de 2009.

[90] "Las triadas chinas cruzan los océanos", *La Nación*, 29 de abril de 2007.

[91] "Denuncian presencia de mafia china en Chile", *La Nación*, 15 de febrero de 2005.

[92] Jörg Faust, "Latin American, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification", *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, Issue 4, 2004, p. 764.

los otros dos países estudiados, donde ciertas orientaciones diplomáticas fueron más cuestionadas y, por ende, potencialmente menos duraderas.

B. La durabilidad de la política exterior cuestionada por una sociedad venezolana polarizada

Existen pocos testimonios sobre la opinión pública venezolana y los resultados del Latinobarómetro no siempre los esclarecen. Por un lado, las personas consultadas han calificado cada vez menos a Estados Unidos como "su mejor amigo en el mundo"; las respuestas pasaron de 63.3% en 1998 a 9.9% en 2006. En cambio, Cuba y Brasil han crecido en su apreciación, de 0.5 a 26.8% y de 0.8 a 10.4%, respectivamente. De China e Irán no se tienen datos de 1998: el país asiático alcanzó 8.8% en 2006, es decir, un nivel similar al de Estados Unidos, e Irán se mantuvo relativamente poco citado: sólo 1.5% de los encuestados se refirieron a este país.[93] La visión de la muestra seleccionada en Venezuela pareció acompañar de manera relativa las modificaciones de las alianzas operadas por los gobiernos de Hugo Chávez.

Las respuestas aportadas sobre la opinión de las personas encuestadas de algunos países matizaron sin embargo los primeros resultados. Así, en 2009 la imagen positiva de Estados Unidos culminó en 70.3% comparada con el 33.4% que tenía en 2006.[94] En cambio, el mejoramiento de la percepción de China se confirmó: mientras que en 1996 45.7% no confiaban en absoluto en los chinos, en 2009 83.6% reconocieron tener una opinión favorable de este país. A diferencia del caso chileno, es difícil concluir que existió un consenso entre las autoridades y la opinión pública venezolanas en lo que atañe a los asuntos externos.

[93] Cf. anexo 41, cuadro 90, p. 479. La pregunta exacta es la siguiente: "¿Qué país diría Ud. que es nuestro mejor amigo en el mundo?".

[94] Para el detalle de los datos, cf. anexo 41, pp. 476-480.

1. La oposición recalcitrante a la diplomacia bolivariana

La ambigüedad de los sondeos se debe en parte a la situación de extrema polarización en que se encontraba la sociedad venezolana. La división política doméstica influyó en el arraigamiento de la inserción internacional propuesta por Hugo Chávez. Su proyecto, de índole radical, suscitó fuertes reacciones de rechazo entre los diversos sectores de oposición, tanto en los medios políticos como en los económicos. La politización de los debates alcanzó un avance tal que toda acción gubernamental casi sistemáticamente inspiraba críticas, miradas negativas que se dirigían también a la diplomacia de la Revolución Bolivariana. La revista publicada por Fedecámaras, principal asociación patronal del país, denunciaba los proyectos anunciados por las autoridades con sus nuevos socios estratégicos, como China e Irán.[95] Asimismo, la oposición política reunida en torno a la Mesa de Unidad Democrática (MUD) se levantó contra la política exterior actual; por ejemplo, publicó un comunicado explícito durante la visita de Mahmud Ahmadineyad en 2009:

> Condenamos que en la tierra de Bolívar se reciba con inmerecidos honores a un gobernante que desconoce las libertades fundamentales de su pueblo y reprime de la manera más brutal a sus opositores, los cuales sólo reclaman más libertad y unas elecciones libres, justas y transparentes.
> Repudiamos la peligrosa alianza que pretende construir el Presidente de la República con un régimen como el iraní, lo cual nada tiene que ver con las razones de interés nacional que puedan aconsejar una relación sobria, práctica y mutuamente beneficiosa con la República Islámica de Irán en áreas como la petrolera.[96]

La reorientación de la estrategia venezolana tuvo como consecuencia un reemplazo casi total del cuerpo diplomático. Los "barones" de la política exterior y los investigadores más reconocidos en

[95] Fedecámaras, "¿Negociando a pérdida por diseño? Compromisos internacionales firmados por Venezuela (2005-2007)", revista trimestral, julio de 2007. Este artículo concluye que los acuerdos internacionales firmados por los gobiernos chavistas fueron más favorables a la otra parte.

[96] "Mesa de la Unidad considera 'indeseable' la visita de Ahmadinejad a Venezuela", *El Nacional*, 24 de noviembre de 2009.

su gran mayoría se han alejado de las posiciones gubernamentales desde 1998. Varios exembajadores de carrera dimitieron como resultado de la radicalización profundizada en 2004 y se reunieron posteriormente con universitarios dentro del Grupo Ávila. Esta entidad agrupaba a profesionales de diferentes ámbitos con el fin de analizar la inserción internacional de su país.[97] Sus declaraciones adoptaron un perfil generalmente negativo respecto a la diplomacia bolivariana. Además, el Grupo Ávila participó en algún momento en la elaboración del programa presidencial de la MUD sobre estos asuntos.[98] Durante las revueltas en Libia, el mismo grupo declaró:

> La afirmación del ministro Maduro según la cual en Libia "se ejecuta una secesión" es una triste y vergonzosa muestra del desconocimiento en el manejo de los términos del derecho internacional por quien tiene bajo su responsabilidad conducir las relaciones exteriores de Venezuela […] El Grupo Ávila rechaza categóricamente, porque no representan el sentir de la ciudadanía, las expresiones de solidaridad del régimen venezolano con el sátrapa libio.[99]

Los sectores de la oposición no formaron un bloque homogéneo. Aunque la falta de coordinación paralizó el alcance de su militancia, las críticas entre los diferentes grupos emanaron de todos lados. Los sectores que quisieron defender a la empresa petrolera nacional, PDVSA, frente a las sanciones impuestas por la administración estadounidense en marzo de 2011, debido a un acuerdo con Irán,[100] sufrieron las diatribas de personalidades antichavistas.[101] El

[97] La mayoría de los universitarios venezolanos especialistas en política exterior antes de la llegada al poder de Hugo Chávez analizaron negativamente el proyecto chavista. Los dos principales diarios nacionales, *El Nacional* y *El Universal,* adoptaron posiciones generalmente críticas hasta 2011. Otra iniciativa, llamada *Diploos,* creó un blog en internet a finales de 2010, con un objetivo similar. <http://diploos.com/diploos.html> (12 de septiembre de 2011).

[98] "La Unidad elabora programa de gobierno en política exterior", *El Universal*, 26 de junio de 2011.

[99] "Pronunciamiento del Grupo Ávila sobre la situación en Libia", *Diploos*, 27 de febrero de 2011.

[100] Cf. capítulo V-A-1-b, pp. 501-503.

[101] Carlos A. Romero, "La política exterior de Venezuela. La respuesta de la oposición democrática", *Nuevo Mundo. Mundos nuevos*, 30 de enero de 2012.

denominador común a las fuerzas de oposición residió en la crítica de la diplomacia bolivariana, así como en su exclusión de los círculos de poder. El rechazo casi automático de toda iniciativa gubernamental puso entonces firmemente en tela de juicio la durabilidad de las decisiones tomadas por el presidente Hugo Chávez a escala internacional; esto más aún en los casos en que la opinión pública no apoyó masivamente los pasos dados por los gobiernos, como en el ejemplo iraní.[102]

Sin embargo, cuando superaban su rechazo de principio, algunos miembros de la oposición, en particular los universitarios, a veces matizaban sus declaraciones. Durante nuestras entrevistas con investigadores que impugnaban la orientación de los proyectos de los gobiernos de Hugo Chávez, observamos que sus reproches se referían más a la manera en que las autoridades actuales tejían los lazos con los socios en desarrollo, sin cuestionar fundamentalmente la idea misma de acercarse al Sur. Por ejemplo, algunos estimaban que la política africana habría sido más pertinente de haber estado mejor definidos sus objetivos. Las relaciones con Irán eran percibidas con mucho más escepticismo debido a las tensiones entre la República Islámica y las principales potencias mundiales. Los actores se inclinaban por un replanteamiento de los contactos en torno a la cuestión petrolera.[103] Los universitarios que pertenecían a la oposición tampoco ocultaban sus reservas, mismas que expresaron en sus publicaciones. De esta manera, Edmundo González escribió en 2008, sobre el tema de la recomposición de las relaciones exteriores: "igual atención deberá darse al caso de Irán como país socio de la OPEP".[104] Demetrio Boersner, historiador progresista, por su parte estimó que "ni Bielorrusia ni Irán ni los conflictos locales de regiones lejanas deben ser objetos de protagonismo diplomático venezolano. Los nuevos contactos —generalmente positivos— con los países de

[102] Cf. anexo 41, cuadro 90, p. 479.

[103] Entrevistas con varios miembros del Grupo Ávila realizadas en Caracas en abril de 2009.

[104] Edmundo González, embajador hasta 2004, coordinó al Grupo Ávila en el momento de su creación. Edmundo González Urrutia, "La política exterior de Venezuela y la Nueva geopolítica internacional", Serie Política Internacional, ILDIS-FES, abril de 2008, pp. 7-9.

África y Asia deben tener carácter de relaciones prácticas y mutuamente beneficiosas, y no de 'alianzas estratégicas' encaminadas a derribar imperios y a cambiar el mundo".[105] En todos los casos, el mantenimiento de las prioridades de la diplomacia bolivariana no pareció estar garantizado, si se tiene en cuenta el discurso de la oposición en caso de llegar ésta al poder. Su reticencia fue además alimentada por la estrategia gubernamental dirigida en su contra.

2. Gobernantes que exacerban la polarización

Hugo Chávez recurrió a una retórica a favor de la inclusión de los actores sociales en la continuidad de las relaciones Sur-Sur que establecía su gobierno. Consideró, por ejemplo, que las alianzas entre las cadenas de televisión árabes y sudamericanas servían "para que nuestros pueblos se conozcan porque solamente así le daremos alma a la integración".[106] De esta manera, el mandatario incorporó a su proyecto de inserción internacional un procedimiento desarrollado a escala nacional, a saber, la promoción de una participación directa de los ciudadanos a la gestión política.[107]

Observamos, sin embargo, que durante el periodo estudiado los responsables gubernamentales adoptaron una actitud de rechazo hacia la oposición, pretextando su comportamiento. La comunicación se mostró de hecho totalmente interrumpida entre los dos campos; concretamente no encontramos ningún proyecto, ninguna inversión y ningún financiamiento de los gobiernos, que apoyaran a los grupos detractores del proyecto bolivariano. La principal federación empresarial venezolana, Fedecámaras, reprochó a los gobernantes su pre-

[105] Demetrio Boersner, "La política exterior de Venezuela desde una perspectiva progresista", Serie Política Internacional, ILDIS-FES, julio de 2008, p. 10.

[106] Declaración durante la Primera Cumbre ASPA, Brasilia, mayo de 2005, en Ramón Herrera Navarro, *Chávez y el mundo árabe*, Caracas, El Perro y la Rana, 2008, p. 142.

[107] La "diplomacia de los pueblos" fue otro concepto que, en el lenguaje bolivariano, remitía a los esfuerzos del gobierno para ligarse directamente a poblaciones de diferentes países, más allá de las redes diplomáticas tradicionales. No nos detendremos en este aspecto porque no encontramos ejemplos Sur-Sur extrarregionales.

ferencia por trabajar con socios extranjeros, en detrimento de empresas nacionales que podrían participar en los proyectos de cooperación a menor costo. Fue el caso de los acuerdos con Irán en la construcción de vivienda, así como de algunos proyectos energéticos con China.[108]

Sin embargo, no siempre fue así. Miembros del sector privado, independientes de la esfera gubernamental, acompañaron a la delegación presidencial al iniciar el primer periodo de Hugo Chávez. Durante su gira por Asia en 1999, Empresas Polar, sociedad venezolana especializada en la fabricación de cerveza y en la industria agroalimentaria, y Fedecámaras, estuvieron presentes.[109] Todos los ejemplos similares que encontramos tuvieron lugar antes del golpe de Estado de abril de 2002. A partir de entonces, la promoción de los intercambios económicos por parte de las autoridades políticas continuó sin la colaboración de los representantes patronales, si nos basamos en el hecho de que no se mencionaba su participación.[110] Fedecámaras participó directamente en los acontecimientos de 2002; el presidente interino (nombrado por algunas horas), Pedro Carmona, fue incluso director ejecutivo de la Federación. Este acontecimiento dobló las campanas para los ya tensos lazos entre el gobierno y esta organización. Desde entonces las declaraciones de Hugo Chávez adoptaron un tono de denuncia y de rechazo. En septiembre de 2006 se disculpó con su invitado porque: "candidatos de la derecha emitieron un comunicado rechazando la presencia de Ahmadineyad.

[108] Fedecámaras, "¿Negociando a pérdida por diseño? Compromisos internacionales firmados por Venezuela (2005-2007)" y "China: el nuevo mercado del petróleo venezolano", revista trimestral, julio de 2007.

[109] Ramón Alfredo López Martínez, *Un seguimiento a los viajes internacionales de Hugo Chávez Frías, 26 de mayo de 1994-19 de agosto de 2000*, Caracas, Ed. del autor, 2000, p. 19.

[110] MPPRE, *Libro amarillo 2005*, p. 332: Encuentros empresariales con India y Corea del Sur; MPPRE, *Libro amarillo 2007*, p. 521: Segunda Feria Industrial con Irán; "Presidente Chávez presentó 20 oportunidades de inversión a empresarios chinos", *MINCI. Prensa Presidencial*, 24 de diciembre de 2004; "Encuentro con empresarios vietnamitas", *MINCI. Prensa Presidencial*, 1 de agosto de 2006; "Presidente Chávez instala Foro Empresarial Venezuela-China", *MINCI. Prensa Presidencial*, 17 de febrero de 2009; "Presidente Chávez y Al-Assad instalan Consejo Empresarial sirio-venezolano", *Boletín del MPPRE*, 21 de octubre de 2010.

Claro, son los candidatos del imperio. Si vinieran Bush y los gringos, los aplaudirían, porque tienen la mente allá, y colonizada".[111]

La polarización alcanzó las diferentes escalas del poder político. Los partidos de la oposición boicotearon las elecciones parlamentarias de 2005, y por lo tanto estuvieron fuera del Parlamento hasta 2010. Esta falta de contrapeso permitió al ejecutivo gozar de mayor libertad de acción. En el ámbito local, los hermanamientos y los proyectos de cooperación entre ciudades se multiplicaron, pero los encargados de tomar las decisiones en cuestión pertenecían casi todos al partido en el gobierno, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). La ciudad de Caracas firmó acuerdos con Teherán, Abuja, y también con Argel, antes de 2008, cuando la alcaldía era dirigida por un partido chavista. El Municipio Independencia asimismo se comprometió con su homólogo beninés de Tori Bossito en agosto de 2010, en ese tiempo al mando de Argenis Alvarado, miembro del PSUV.[112]

Por el contrario, las iniciativas Sur-Sur consideradas sin la participación gubernamental fueron poco difundidas y difíciles de conocer. La Fundación Fundacea, especialista en agricultura y perteneciente a la red *United World Colleges*, ha capacitado a jóvenes africanos en Venezuela durante varios años, sin que el Ministerio lo mencionara en su sitio de internet, al menos hasta donde nosotros sabemos.[113] Asimismo, nos enteramos de la existencia de cursos de mandarín propuestos por las universidades privadas gracias a la lectura de análisis foráneos,[114] y fuimos informados de la organización de semanas culturales realizadas por la Universidad de los Andes, en colaboración con embajadas asiáticas, sólo después de haber entrevistado a los in-

[111] "Convenios entre Irán y Venezuela son estratégicos e históricos", *MINCI. Prensa Presidencial*, 18 de septiembre de 2006.

[112] MPPRE, *Libro amarillo 2001*, p. 217; *Libro amarillo 2007*, p. 494; "Caracas y Argel profundizan relaciones con la firma de siete nuevos instrumentos jurídicos", *MINCI. Prensa Presidencial*, 25 de octubre de 2007; "Municipios de Venezuela y Benín firman un convenio de hermanamiento", *Boletín del MPPRE*, 12 de agosto de 2010.

[113] "Más de 900 agrotécnicos formados en Fundacea", *El Nacional*, 11 de octubre de 2010.

[114] Era el caso de las Universidades Católica Andrés Bello (UCAB), Simón Bolívar y de Zulia, por ejemplo. La Universidad Central de Venezuela (UCV) proponía también cursos, principalmente para capacitar funcionarios. Evan R. Ellis, *China in Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 2009, pp. 120-121.

vestigadores de esta facultad.[115] Más que los desacuerdos en torno a la pertinencia de llevar a cabo una diplomacia Sur-Sur, fue la polarización del campo político venezolano lo que perjudicó directamente el enraizamiento societal de las relaciones con el mundo en desarrollo. El proyecto internacional de Hugo Chávez no gozó de la unanimidad en el seno de la sociedad civil. La reticencia gubernamental para buscar el consenso fragilizó aún más el arraigamiento de estos lazos.

Además, otras dificultades internas vinculadas con los acuerdos de cooperación Sur-Sur obstaculizaron este proceso. Sucedió que actores sociales se rebelaron contra aplicaciones indebidas del derecho de los trabajadores de parte de los socios chinos e iraníes.[116] En estas situaciones, los denunciantes eran ciudadanos comprometidos con una relación Sur-Sur. En 2006, los empleados de Venirán, la fábrica de ensamblaje de tractores iraní-venezolana, protestaron ante el rechazo de la dirección a firmar el primer contrato colectivo y aumentar los salarios.[117] En 2010, los trabajadores de la empresa de bicicletas Fanabi hicieron lo mismo, en este caso por el no respeto de los compromisos sociales.[118] Conflictos similares se desarrollaron entre empleados venezolanos y administradores chinos de la CNPC en 2008, en el marco del proyecto Gas Anaco.[119] Sin embargo, algunos de los

[115] Cuestionario completado por un profesor de la Universidad de los Andes, recibido el 20 de abril de 2009.

[116] El ejemplo sudamericano más conocido, revelador de las tensiones entre empleados locales y dirigentes del Sur, concierne a Hierro Perú, S. A., comprado por la empresa china Shougang. Los mineros protestaron varias veces en contra de la gestión china. Evan R. Ellis, "El nuevo romance chino con América Latina, comprendiendo la dinámica y las implicaciones regionales", *Air and Space Power Journal en español*, septiembre de 2006; "Los mineros peruanos se plantan ante la gestión de los empresarios chinos", *El País*, 3 de septiembre de 2010.

[117] El contencioso fue resuelto a favor de los empleados ante la inminencia de una visita de los presidentes a los locales. "Trabajadores demandan mejoras salariales en planta de tractores iraní", *El Nacional*, 1 de septiembre de 2006; "Visita de presidentes aceleró contratación colectiva en Venirán Tractor", *El Nacional*, 21 de septiembre de 2006.

[118] "Trabajadores de Fanabi paralizan sus actividades", *Globovisión*, 17 de noviembre de 2010.

[119] "Conflicto laboral amenaza proyecto de gas en Anaco", *El Universal*, 22 de mayo de 2008.

testimonios reunidos por periodistas recuerdan que otros trabajadores se dieron satisfechos con estos nuevos lazos que les permitieron encontrar empleo y mejorar su nivel de vida.[120] En cuanto a los problemas de Venirán, una visita presidencial aceleró las negociaciones. La polarización también se reflejó en la participación de las diásporas. La de descendencia sirio-libanesa se dividió entre los que apoyaban al proyecto boliviano y los más críticos. Los primeros tuvieron más influencia política.[121] Sin embargo, la posición gubernamental no fue siempre tan categórica como con la oposición política.

3. La mano tendida a los afrodescendientes

La voluntad de los representantes bolivarianos de acercarse al continente africano coincidió con una política interna que aspiró a defender las categorías sociales desfavorecidas, mismas que han sufrido discriminación a lo largo de la historia nacional, como es el caso de los venezolanos afrodescendientes. En palabras del viceministro Reinaldo Bolívar, casi dos millones de afrodescendientes componían la sociedad venezolana a inicios del siglo XXI. Un estudio precisa que la demografía de esta comunidad nunca ha sido verdaderamente contabilizada durante los censos; su definición sigue siendo por lo tanto problemática.[122] Los afrovenezolanos, a menudo descendientes de

[120] En 2009 y 2010, la subcontratista CNPC no entregó oficialmente los salarios, por falta de liquidez debida al retraso del pago de la empresa que la contrató, la PDVSA. "Paralizan 15 taladros de corporación china", *El Nacional*, 5 de junio de 2009; "Deuda de Pdvsa agrava liquidez de empresa china", *El Nacional*, 26 de noviembre de 2009; "Trabajadores protestan en Monagas", *El Nacional*, 14 de abril de 2010.

[121] Angel Blanco Sorio, "Venezuela and the Middle East Under Hugo Chávez (1999-2013): Strategic Continuities and Ideological Preferences", en Marta Tawil (ed.), *Latin American Foreign Policies towards the Middle East*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 106-108.

[122] No obstante, un censo general de la población venezolana se llevó a cabo en 2011, en el que se intentó incluir a los afrodescendientes. "Durante el Gobierno del presidente Chávez se han fortalecido relaciones con Nigeria", *Boletín del MPPRE*, 8 de enero de 2007; Jun Ishibashi, "Multiculturalismo y racismo en la época de Chávez: Etnogénesis afrovenezolana en el proceso bolivariano", *Humania del Sur*, año 2, núm. 3, julio-diciembre de 2007, p. 35.

esclavos, representaban gran parte de los sectores pobres de Venezuela. Las distancias económicas, muy pronunciadas entre las categorías sociales, acentuaban la diferenciación, así como el desconocimiento, e incluso el rechazo a reconocer —según el discurso de algunos militantes afrodescendientes— el aporte de esta comunidad a la sociedad venezolana.[123] Cuando accedió a la presidencia, Hugo Chávez preconizó la revaloración económica, social, cultural e identitaria de las capas populares, fuertemente afectadas por la crisis económica de los años ochenta. Utilizó su política exterior como instrumento para despertar las conciencias nacionales respecto al legado africano en la identidad venezolana.[124] En el plano nacional, representantes afrodescendientes empezaron a crear asociaciones desde los años setenta.[125] Jesús "Chucho" García desempeñó, en particular, el papel de líder; se le atribuye por ejemplo, el origen de la creación de la Fundación Afroamericana y de la diáspora africana, en 1993,[126] posteriormente, de la Red de Organizaciones Afrovenezolanas (ROA)[127] en 2000, cuando se convirtió en uno de los principales interlocutores de las autoridades.

Una buena ilustración del vínculo entre diplomacia y desafíos internos reside en el papel del viceministro para África adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE). El viceministro fue el encargado de realizar diversas actividades de di-

[123] Mario Ayala y Ernesto Mora Queipo, "Reconstrucciones identitarias en el proceso bolivariano: los Afrovenezolanos (1998-2008)", *Relatos del Sur*, núm. 5-6, diciembre de 2008, pp. 15, 18 y 20; Jun Ishibashi, *op. cit.,* pp. 26-27.

[124] Sin embargo, la política de Hugo Chávez hacia esta comunidad no dejó de tener fallas: los afrodescendientes no obtuvieron el mismo reconocimiento que la comunidad india en la Constitución de 1999 y los gobiernos no aplicaron el programa de Durban, como lo reconoció el viceministro. Reinaldo José Bolívar, "Venezuela-África, las vueltas de la historia", *Política Exterior y Soberanía*, vol. 2, núm. 4, diciembre de 2007, p. 17.

[125] "Los estudios africanos y afrodescendientes en Venezuela", *Aporrea.org*, 26 de enero de 2011.

[126] <http://www.fundacionafroamericana.com.ve/quienes.html> (12 de septiembre de 2011).

[127] La Red de Organizaciones Afrovenezolanas (ROA) participó en la Alianza Estratégica de Afrodescendientes de América Latina y el Caribe y estuvo presente en la Conferencia de Durban contra el racismo, en 2001. "Los estudios africanos y afrodescendientes en Venezuela", *Aporrea.org,* 26 de enero de 2011.

fusión del legado africano en la identidad y cultura nacionales de Venezuela.[128] Aunque esta dimensión de su trabajo no haya sido mencionada en la Agenda África,[129] la entidad administrativa multiplicó las actividades a escala doméstica y local. El viceministro Reinaldo Bolívar publicó diferentes libros sobre África o en relación con la herencia africana en la historia venezolana; creó incluso un blog en el que anunciaba actos culturales con temas africanos; de manera frecuente se organizaron exposiciones, siempre con el patronazgo del Viceministerio.[130] En conjunto, se realizaron dos proyectos mayores: la organización de un Festival Cultural de los Pueblos de África y la creación de una cátedra universitaria: la Cátedra Libre África, que fue lanzada en 2006 y estaba presente en 14 universidades públicas en mayo de 2010.[131] La existencia del Festival se remontaba, por su parte, a 2005. El evento acogía múltiples actos culturales cuyo objetivo era difundir el conocimiento de África en Venezuela. Durante varios días, exposiciones, conferencias, espectáculos y desfiles se alternaban con la llegada de tropas artísticas en barrios populares urbanos y en diferentes regiones del país. Representantes, artistas e intelectuales de 24 países africanos participaron en el primer festival; 22 nacionalidades africanas en el segundo.[132] La tercera edi-

[128] Se organizaron actividades culturales y se realizaron publicaciones acerca de otros socios de Venezuela, pero no con la misma sistematicidad. "Danzas clásicas de la India en el teatro Teresa Carreño", *Boletín del* MPPRE, 2 de noviembre de 2007; "Cancillería venezolana inaugura exposición fotográfica 'La destrucción cultural de Iraq'", *Boletín del* MPPRE, 18 de noviembre de 2008; "Servicio de Información de la Cultura Árabe", *Boletín del Ministerio del Poder Popular para la Cultura*, 20 de diciembre de 2008 (servicio que derivó del proceso ASPA).

Segunda Cumbre de la OPEP, Caracas, MINPET, 2001; *Irán: cuna de civilizaciones*, Caracas, MPPRE, 2005; Rafael Ramón Castellanos, *Hugo Chávez Frías y la Revolución bolivariana*, Caracas, El Perro y la Rana, 2010. Este último libro hace el censo de las obras de las que algunas se refieren a países en desarrollo.

[129] Al menos en las publicaciones difundidas hasta 2008.

[130] Cf. anexo 43, pp. 495-497. Reinaldo José Bolívar, V*enezuela y África. Las nuevas relaciones. Paradigmas de la cooperación Sur-Sur*, Caracas, Gobierno Bolivariano de Venezuela/Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE), 2013; <http://reinaldobolivar.blogspot.com/> (20 de junio de 2015).

[131] Trabajó en colaboración con el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 268.

[132] MPPRE, *Libro amarillo 2005*, p. 314; *Libro amarillo 2007*, pp. 512-513.

ción institucionalizó la inclusión de nuevos grupos sociales con la organización de una Ronda de los Saberes, que comprendía reuniones de mujeres militantes, indios, agricultores, estudiantes y rectores de universidades.[133] Su título, "El pueblo en la Cima", recuerda la conexión directa entre política exterior y ambiciones internas. Este festival se realizó efectivamente al mismo tiempo que la Segunda Cumbre ASA llevada a cabo en la Isla Margarita.

Estas actividades aspiraban a sensibilizar a la sociedad venezolana en cuanto a su legado africano y sus relaciones con este continente. De hecho, Ernesto Wong, profesor de origen cubano que impartía un seminario sobre África en la Universidad Central de Venezuela (UCV) y en la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) de Caracas en 2009, confirmó una fuerte afluencia a su curso;[134] pero la polarización política interna limitó el alcance de estos acontecimientos.[135]

Además de aspirar a despertar una conciencia nacional, era importante que se entretejieran lazos transregionales para consolidar la política africana de los gobiernos de Hugo Chávez; por eso también se trató de vincular a la comunidad de los afrodescendientes con sus territorios de origen. No obstante, la tarea no fue fácil ya que la llegada de los africanos se remonta a la época de la colonización española y muchas veces los contactos de los descendientes con este continente estaban rotos. A pesar de todo surgieron iniciativas en favor de la integración de los afrovenezolanos a la creación de los proyectos del Viceministerio para África. Las interacciones de los diplomáticos con

[133] "III Festival Cultural con los pueblos de África celebrará este mes Venezuela", *Boletín del* MPPRE, 8 de septiembre de 2009.

[134] Durante nuestra visita a la antena de la cátedra libre África de la Universidad Bolivariana de Caracas, el curso tenía 52 estudiantes; en la UCV, era uno de los grupos más numerosos de los seminarios que trataban sobre las zonas geográficas, tenía 30 participantes inscritos. Entrevista con Ernesto Wong, profesor en la Universidad Central de Venezuela, realizada en Caracas el 17 de abril de 2009.

Sin embargo, faltaban cursos temáticos: en la Universidad Central de Venezuela, en 2009, ningún seminario sobre Asia o Medio Oriente fue propuesto (por falta de profesores, según las autoridades de la UCV).

[135] Jun Ishibashi, *op. cit.,* pp. 25-41: el autor sostiene que los discursos del gobierno y de la oposición "racializan" el debate político ("negros, indios, y pobres" contra "blancos") y carecen de profundidad histórica sobre las causas del racismo en Venezuela.

las asociaciones comunitarias se reforzaron; de esta manera, Jesús "Chucho" García trabajó como asesor de Reinaldo Bolívar.[136] Su colaboración estribó en la realización de eventos nacionales que pudieran incluir a participantes africanos. La Red de Organizaciones Afrovenezolanas (ROA) coordinó la organización de conferencias con el Viceministerio; por ejemplo, en enero de 2005, sobre la influencia del pensamiento de Martin Luther King, o sobre la estrategia de África con su diáspora latinoamericana siete meses después. La ROA participó, sobre todo, en reuniones preparatorias del Segundo Festival de los Pueblos de África y de las Semanas Mundiales de África.[137] Más puntualmente, los representantes de los afrodescendientes fueron invitados a viajar a África, con el apoyo o incluso a nombre del gobierno. En enero de 2007 las autoridades alentaron la intervención en el VII Foro Social Mundial, acogido por Nairobi, de 14 organizaciones sociales, entre las cuales se encontraba la ROA.[138] Varios líderes afrovenezolanos fueron enviados a embajadas en África, como Jesús "Chucho" García a Angola y Diógenes Díaz a Guinea Ecuatorial.[139] Afrodescendientes también fueron nombrados en puestos de embajadores o de encargados de negocios en Benín, Etiopía, Nigeria y Senegal.[140] Surgieron modestos enlaces, pero siempre bajo la égida de los gobiernos; para éstos, tal estrategia tuvo el doble mérito de legitimar la inserción venezolana en el continente africano y de seducir a los líderes de esta comunidad en el plano doméstico.

La importante presencia de afrovenezolanos en la sociedad se instrumentalizó también con fines políticos; Hugo Chávez la mencionaba para dar credibilidad a su acercamiento con el continente africano. Durante su viaje a Sudáfrica afirmó: "Estamos conscientes de estar visitando una madre; para nosotros África es una madre, una

[136] Camille Forite, *Chávez et l'Afrique*, París, IHEAL, 2011, p. 152.

[137] MPPRE, *Libro amarillo 2005*, pp. 500 y 540; *Libro amarillo 2010*, p. 268; "Redes afrodescendientes y cátedra Libre África participan en el II Festival Cultural con los pueblos de África", *Boletín del* MPPRE, 31 de agosto de 2007.

[138] MPPRE, *Libro amarillo 2007*, pp. 507-508.

[139] Diógenes Díaz fue coordinador de la ROA en 2011. "Los estudios africanos y afrodescendientes en Venezuela", *Aporrea.org,* 26 de enero de 2011.

[140] Cuestionario completado por un diplomático venezolano recibido el 6 de agosto de 2009.

buena y gran madre. Y somos de los que creemos en América Latina […] que es absolutamente imprescindible, para conseguir, para construir nuestro verdadero camino hacia el futuro, venir a reencontrarnos con nuestras profundas raíces".[141]

Los dirigentes políticos buscaron obtener el apoyo de los representantes afrovenezolanos porque constituían un recurso indispensable para su proyecto en el sentido que pudieron éstos servir de enlace con comunidades a veces alejadas del campo político. Además, desatender, incluso confrontarse, con las asociaciones negras mancharía de manera importante la legitimidad del programa social gubernamental. Fueron en particular estas razones las que explicaron por qué los afrovenezolanos se beneficiaron con un margen de maniobra mayor en comparación con otros actores sociales, es decir, que pudieron expresar ciertas objeciones sin perder el contacto con sus gobernantes. Varios representantes afrodescendientes confirmaron que la Revolución Bolivariana les permitió dinamizar sus acciones y les dio una mejor visibilidad.[142] La cooperación con las autoridades políticas se vio facilitada por la defensa de ideas comunes de izquierda, sin que se haya despojado a ciertos militantes de su capacidad crítica. Las asociaciones de afrodescendientes denunciaron la falta de reconocimiento de su comunidad en la Constitución de 1999, a pesar de las sugerencias hechas a los parlamentarios. Este fracaso explica en gran medida la creación de la ROA al año siguiente, con el objetivo de organizar mejor la militancia afrovenezolana.[143]

[141] MPPRE, *Libro amarillo 2008*, p. 1068.

[142] Fueron, en particular, los casos de Diógenes Díaz, y de Enrique Arrieta Chourio, quien fue coordinador general de la ROA. Diógenes Díaz escribió, por ejemplo: "también para subrayar que hay una memoria y lógica de por qué surgen las iniciativas (en favor de los afro-venezolanos), la Revolución Bolivariana como contexto histórico sólo permite que surjan estas iniciativas". "La Afrovenezonalidad y su abordaje desde la izquierda venezolana", *Aporrea.org,* 4 de mayo de 2009; "Los estudios africanos y afrodescendientes en Venezuela", *Aporrea.org,* 26 de enero de 2011.

[143] Esta reivindicación regresó nuevamente cuando se elaboró el proyecto de reforma constitucional, en 2007, sin que haya sido plenamente escuchada. Jun Ishibashi, "Multiculturalismo y racismo en la época de Chávez: Etnogénesis afrovenezolana en el proceso bolivariano", *Humania del Sur*, año 2, núm. 3, julio-diciembre de 2007, pp. 26 y 37; Hernán Lucena Molero, "Consideraciones sobre el movimiento social afrovenezolano", *Humania del Sur*, año 2, núm. 3, julio-diciembre de 2007, pp. 67-69.

Durante sus intervenciones públicas, Jesús "Chucho" García demostró gozar de un margen de maniobra poco común en el contexto doméstico venezolano, en particular durante el proyecto de reforma constitucional de 2007. Declaró, por ejemplo:

> Esto ha marcado la diferencia con otras organizaciones pues, desde 1999 hasta ahora, el gobierno ha dictado la pauta de lo que deben ser los movimientos sociales, anulando de esta forma su esencia misma. Por eso, cuando el gobierno crea los círculos bolivarianos, nosotros no aceptamos convertirnos en círculos bolivarianos; cuando crea las unidades de batalla, nosotros no aceptamos convertirnos en unidades de batalla; en fin no aceptamos que se nos impusiera una agenda distinta a la que considerábamos debía ser; no aceptamos que se nos anularan nuestras subjetividades […] Yo pienso que espacio que abran, espacio en el que hay que meterse. Pero siempre con una agenda propia […] El revolucionario es revolucionario sin necesidad de ser chavista o bolivariano. Es más, no todo chavista es revolucionario, no todo bolivariano es revolucionario.[144]

La polarización de la sociedad venezolana no debe entonces ocultar la diversidad de las posturas que subsistían.[145] La política oficial en favor de un reconocimiento africano tuvo fuertes repercusiones en el plano nacional, en la definición de la identidad venezolana. Esta sensibilización no puede sino jugar a favor de una mayor evocación de África entre los actores sociales. Así, el Museo de Arte Afroamericano, de iniciativa privada, fue abierto en Caracas en mayo de 2011. El proyecto no fue apoyado por el Ministerio de la Cultura, pero las autoridades difundieron el anuncio de su lanzamiento.[146]

La existencia de una importante comunidad afrodescendiente constituyó un elemento a favor del acercamiento de Venezuela con

[144] María Gabriela Mata Carnevali, "Diálogo con Jesús 'Chucho' García. Red de Organizaciones Afrovenezolanas. En pie de lucha. Entre la confrontación y la persuasión", *Humania del Sur*, año 2, núm. 3, julio-diciembre de 2007, pp. 140, 142 y 146.

[145] Numerosos actores chavistas adoptaron posiciones críticas hacia los gobiernos desde 1998, sólo que rara vez fueron expresadas de manera tan directa y pública.

[146] El director del museo recorrió África durante treinta años en busca de piezas. "El arte afroamericano tiene su primer museo en Caracas", *Boletín de Ciudad Caracas*, 23 de mayo de 2011; "Le musée d'art afro-américain de Caracas: au coeur des origines africaines du Venezuela", *RFI*, 5 de julio de 2011.

África, si los vínculos transnacionales que emergieron lograron profundizarse, como sucedió con su coordinación creciente a escala regional.[147] En lo que concierne a los contactos entre las sociedades, los gobiernos venezolanos también afrontaron relaciones Sur-Sur no deseadas, cada vez más importantes.

4. Venezuela, tránsito para las relaciones ilegales Sur-Sur

Por su acercamiento con Irán, los gobiernos de Hugo Chávez suscitaron las sospechas de algunos países, en particular de Estados Unidos, acerca de una eventual presencia de Hezbolá —grupo que es definido por Washington como una organización terrorista— en su territorio.[148] Los primeros desmintieron formalmente estas acusaciones y ninguna cooperación oficial ha sido iniciada con la primera potencia mundial en este ámbito. Venezuela posee una comunidad árabe relativamente importante, como Chile y Brasil, de ahí las peti-

[147] Parece que los afrovenezolanos no estuvieron incluidos en la política puesta en marcha dirigida a los afrodescendientes a escala regional, en particular en el marco del ALBA. En efecto, las organizaciones comunitarias latinoamericanas y caribeñas han desarrollado más lazos entre sí estos últimos años que con asociaciones africanas que luchan contra la discriminación racial, entre otras causas. MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 269; Irene Vida Gala, "A política externa do Governo Lula para a África. A política externa como instrumento de ação afirmativa… ainda que não só", tesis de Diplomacia, Brasilia, Instituto Rio Branco, 2007, p. 65; Diego Buffa y María José Becerra, "Reparaciones a un legado de agravios. El colectivo afrodescendiente en Latinoamérica. Transformaciones normativas en un nuevo escenario regional", en Diego Buffa, Florencia Rubiolo, María José Becerra *et al.* (comps.), *Cooperación, integración regional e interregionalismo*, Córdoba, CIECS, 2011.

[148] Cf. conclusión de la segunda parte, pp. 483-484. Para estos sectores, Irán subsidió directamente a Hezbolá y fomentó actividades subversivas mediante este canal. Ely Karmon, "Iran Challenges the United States in Its Backyard, in Latin America", *American Foreign Policy Interests*, vol. 32, Issue 5, 2010, pp. 288-289; Sean Goforth, *Axis of Unity: Venezuela, Iran & the Threat to America,* Washington D. C., Potomac Books, 2012; Manuel R. Torres Soriano, "La fascinación por el éxito: el caso de Hezbollah en América Latina", *Jihadmonitor.org,* 17 de octubre de 2006. El último autor relativizó fuertemente los supuestos lazos entre un grupo venezolano que se autoproclamó *Hezbolá en América Latina* y su homólogo libanés.

ciones estadounidenses.[149] Esta comunidad representaba ya 400 000 personas en los años noventa, principalmente descendientes de emigrados sirios y libaneses. No obstante, sólo 10% de ellos en promedio era de religión musulmana.[150]

En cambio, las redes de narcotraficantes se multiplicaron en Venezuela debido a su situación geográfica. Este país se convirtió en un punto de tránsito entre la Amazonia y África, para una mercancía cuyo destino era el mercado europeo. Según un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en 2010 51% de los cargamentos de droga enviados de Sudamérica a Europa transitaron por Venezuela.[151] Las autoridades han reconocido la amplitud del fenómeno, lo que las condujo a firmar un acuerdo de lucha contra el tráfico de drogas con Gambia.[152] La reacción a estos flujos ilegales participó en la intensificación de los contactos con África, aunque las medidas tomadas siguieron siendo muy puntuales.

De los tres países estudiados, Venezuela es para quien resultó más incierto el arraigamiento de las relaciones Sur-Sur. Aunque los diferentes actores políticos no rechazaban la idea en sí, sus visiones críticas de la orientación escogida por los gobiernos bolivarianos conducen a pensar que tendrían lugar profundas reestructuraciones en caso de triunfar la oposición en alguna elección presidencial. Estos cambios perturbarían la densificación iniciada desde 1999. La situación venezolana reveló un escollo de las diplomacias Sur-Sur, que es su fuerte correlación con los representantes electos. Retomaremos este punto después de estudiar la situación brasileña.

[149] Sobre su visión de las comunidades árabes sudamericanas, cf. infra, pp. 624-625.

[150] Cifra que retoma los datos de las asociaciones, muchas veces generosas. Raymond Delval, *Les musulmans en Amérique Latine et aux Caraïbes*, París, L'Harmattan, 1992, pp. 251-259.

[151] "Rotas do tráfico de drogas, o maior desafio", *O Globo*, 24 de junio de 2010.

[152] MPPRE, *Libro amarillo 2010*, p. 256; "Venezolanos aliados con cubanos y dominicanos para traficar drogas", *El Nacional*, 25 de junio de 2010.

C. Brasil: interés societal creciente e impulso gubernamental parcial

Brasil se encontraba en una situación intermedia en comparación con Chile y Venezuela. Por una parte, la emergencia de un interés más difuso gracias a las relaciones con el mundo en desarrollo emergió dentro de la "comunidad internacional", sin alcanzar el grado de consenso chileno. Por otra parte, los gobiernos brasileños intentaron responder a las demandas, a veces contradictorias, de los actores sociales, pero su actuación siguió siendo muy específica.

Un estudio innovador de Amaury de Souza acerca de la opinión de esta comunidad[153] indica una evolución más bien favorable en la percepción de las relaciones Sur-Sur. Así, entre 2001 y 2008 los resultados de los sondeos mostraron que las prioridades internacionales de Brasil se modificaron a favor del mundo en desarrollo. En 2001, 82% de las personas interrogadas a partir de esta muestra estimó que Brasil tenía intereses vitales en China, cantidad que pasó a 92% en 2008. En cuanto a diversos países del Sur, el aumento fue más pronunciado: de 62 a 71% para India, de 0 a 54% para Sudáfrica, de 26 a 52% para Angola y de 0 a 16% para Irán. Por el contrario, las percepciones sobre la importancia de los socios tradicionales disminuyeron: de 76 a 59% en el caso de Alemania, de 67 a 50% en el caso de Francia y de 59 a 41% en el de Inglaterra.[154] Esta tendencia no fue unívoca, ya que Portugal vio aumentar su porcentaje de interés de 44 a 50%, y Estados Unidos, que era el país más citado, tuvo un porcentaje de 96% en 2001 y de 95% en 2008.[155] Vale la pena precisar que la pregunta no incluyó más que a socios estratégicos de Brasil; no informó en cuanto a la percepción de los encuestados sobre acercamientos operados por los gobiernos de Lula con otros Estados, principalmente de África. Más allá de esta comunidad específica se despertó un nuevo interés por las culturas árabe, musulmana e india en la sociedad brasileña en

[153] El autor incluye a autoridades gubernamentales al lado de parlamentarios, representantes de grupos de interés, organizaciones no gubernamentales (ONG), investigadores, periodistas y, finalmente, empresarios.

[154] Se trata ciertamente de una referencia al Reino Unido en su conjunto.

[155] Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil*, Río de Janeiro, Elsevier/CEBRI, 2009, p. 36.

general, después de la difusión, a partir de octubre de 2001, de la telenovela *O Clone,* y de *Caminho das Índias* algunos años después.[156] La primera inspiró incluso algunas conversiones al islam.[157] Estos fenómenos de moda recuerdan el potencial de factores extragubernamentales para enlazar a las dos sociedades.

La recepción más bien positiva de algunas relaciones Sur-Sur se observa también en el resto del cuerpo electo brasileño. Durante los últimos años, la mayoría de los Estados federados, así como las principales ciudades, desarrollaron acciones internacionales, sobre todo en el ámbito de la promoción comercial y de la coordinación de proyectos de cooperación técnica.[158] Los países desarrollados siguieron siendo aún los principales socios; sólo China formó parte de los objetivos prioritarios en el mundo en desarrollo.[159] De manera más puntual, el Estado de Ceará estableció lazos en Asia con China y Corea del Sur, en África con Cabo Verde y Angola, para incentivar los intercambios económicos. El Estado de Bahía entabló contacto con Malasia e Indonesia para la gestión de los bosques.[160] Las misiones comerciales, por su parte, fueron más numerosas: India recibió la visita de los gobernadores de Santa Catarina y del Pernambouco desde inicios de los años 2000,[161] y las perspectivas de mercado de la

[156] La historia de la primera, por ejemplo, evoca el recorrido de una brasileña de origen marroquí que fue obligada a regresar a Marruecos y que padece los contrastes culturales y religiosos entre los dos mundos a los que pertenece. Cecilia Baeza, *op. cit.,* pp. 397-398; <http://caminhodasindias.globo.com> (20 de junio de 2012).

[157] Las estimaciones varían entre 500 000 y un millón de musulmanes en Brasil. La religión islámica no se limitaba a las poblaciones árabes. Los primeros musulmanes llegados a Brasil fueron esclavos africanos. Lamia Oualalou, "L'islam gagne du terrain au Brésil", *Le Figaro*, 5 de febrero de 2010.

[158] Los Estados federados seguían siendo principalmente receptores de ayuda pública para el desarrollo. Mónica Salomón, "Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, primavera-verano de 2008, p. 157.

[159] *Ibid.*, p. 148; Julie Michelle Klinger, "Minerales estratégicos: cambio de escala de las relaciones entre China y Brasil", *Nueva Sociedad*, núm. 259, 2015, pp. 112-114.

[160] Las relaciones comerciales entre el Nordeste brasileño y África fueron facilitadas por la línea aérea Fortaleza-Praia (Cabo Verde). José Flávio Sombra Saraiva, "A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, núm. 2, 2004, pp. 151-152.

[161] Maira Baé Baladão Vieira, "Brasil-Índia: o interesse indiano no estreitamento

península arábiga atrajeron a los de Bahía, Santa Catarina y Minas Gerais.[162]

Los gobiernos centrales acompañaron este movimiento mediante la creación en 1997 de la Asesoría Consultiva Especial para las Relaciones Federativas, que en 2003 se transformó en la Asesoría Especial para los Asuntos Federativos y Parlamentarios. Itamaraty disponía asimismo de oficinas regionales en diversos Estados.[163] El objetivo del Ministerio pareció ser tanto conservar una mirada sobre las actividades paradiplomáticas como incitar a los gobernadores a incorporar diversas asociaciones, incluidas las Sur-Sur. Existieron iniciativas en este sentido como lo comprueba, por ejemplo, la creación en 2008 de un foro sobre el gobierno local en el marco del IBAS.[164] A inicios de 2011 el secretariado para las Relaciones Institucionales de la Presidencia lanzó incluso un programa que permitió a las ciudades de más de cien mil habitantes y a los Estados federados proponer proyectos de cooperación con África y Haití, a fin de obtener apoyo financiero.[165] Resultó sin embargo, luego de nuestras entrevistas realizadas en la alcaldía de São Paulo, que las entidades locales actuaron a menudo solas, más o menos intencionalmente.[166] Las autoridades centrales buscaron además coordinar su acción diplomática con socios no gubernamentales.

---

das relações com o Brasil na década de 1990", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2007, p. 105.

162 "Santa Catarina quer diversificar vendas ao Kuwait", *ANBA*, 8 de noviembre de 2007; "Bahia espera bons negócios com Emirados", *ANBA*, 29 de mayo de 2008; "Minas Gerais quer parceria com Emirados", *ANBA*, 9 de octubre de 2009.

163 El organismo de 1997 se llamaba en portugués *Assessoria de Relações Federativas,* y el de 2003, *Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.* Carlos Aurélio Pimenta de Faria, "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, núm. 2, 2008, p. 87.

164 Mónica Salomón, *op. cit.,* p. 154.

165 "Municipios terão cooperação com África", *ANBA*, 13 de abril de 2011.

166 Entrevistas realizadas en la alcaldía de São Paulo los días 3 y 19 de junio de 2009.

1. La integración incompleta del sector empresarial

Entre los actores sociales, algunas grandes empresas brasileñas estuvieron presentes en el mundo en desarrollo desde mucho tiempo antes de la llegada al poder del presidente Lula, e independientemente de las orientaciones diplomáticas del país. Petrobras, aún mayoritariamente detentada por el Estado brasileño, y Odebrecht, iniciaron sus operaciones internacionales en Angola en 1979 y 1984,[167] respectivamente.

Las inversiones extranjeras directas (IED) brasileñas aumentaron recientemente, a tal punto que en 2006 los flujos salientes (28 mil millones de dólares) superaron por primera vez los entrantes;[168] sin embargo, sólo una mínima proporción se destinó a las economías de África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente. Según los datos del Banco Central Brasileño (BCB), la mayoría de las IED brasileñas se concentraron en la participación en el capital de grupos extranjeros que acumularon 169 mil millones de dólares en 2010. Tres paraísos fiscales acapararon 33.45% de los stocks de IED brasileñas; el primer país receptor en 2010 fue Austria, con 21.94%, seguido en cuarto lugar por Estados Unidos con 7.8%. Un solo país del Sur apareció entre los 37 principales socios: China, en la posición número 31, con 0.09%.[169] El resto de las inversiones brasileñas que recibieron los demás Estados del Sur no está detallado; tales flujos se relegan a la categoría "Otros", que de todas maneras no alcanzó sino 0.39% del total.[170] La presencia de las compañías nacionales en el mundo en desarrollo resultó entonces extremadamente limitada, excepto por

[167] <http://www.odebrecht.com/organizacao-odebrecht/historia/internacionalizacao>; <http://www.petrobras.com/en/countries/angola/angola.htm> (18 de septiembre de 2011).

[168] Este récord se debió a la compra de Inco, sociedad canadiense de producción de níquel, por parte de Vale. UNCTAD, *World Investment Report*, Informe anual, 2007, p. XIX.

[169] Antoni Estevadeordal, *Los caminos a China: la experiencia de las empresas latinoamericanas en el mercado chino,* Informe, BID, 2012.

[170] Datos cuantitativos (en millones de dólares): Austria: 37 092, Islas Caimán: 29 466, Islas Vírgenes británicas: 14 724, Estados Unidos: 13 184, Bahamas: 12 353, China: 148; Otros: 664. <http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/ResultadoCBE2010.asp> (20 de junio de 2015).

algunos megaproyectos orquestados por los principales grupos brasileños;[171] entre ellos, la obtención de la exploración de la mina de Moatize en Mozambique por Vale debió de resultar en un financiamiento total de poco más de 1.6 mil millones de dólares.[172] Se trató del proyecto más importante de la empresa en el ámbito del carbón.

Como lo reflejan los datos sobre las IED brasileñas, el interés del conjunto de las empresas por las relaciones Sur-Sur fue muy reducido. En 2008, la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) presentó un estudio realizado en 23 asociaciones empresariales, para conocer sus opiniones sobre la idea de firmar tratados de libre comercio con países en desarrollo. China e India llamaron la atención de todos los encuestados, pero una parte nada despreciable (20 en el caso de China y 10 en el de India) rechazó la idea de un acuerdo comercial. Los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) fueron clasificados entre las prioridades secundarias, mientras que el sudeste asiático y Corea del Sur interesaron poco al sector privado, que tampoco se mostró hostil a estudios de factibilidad para aumentar los intercambios. El Acuerdo Mercosur-SACU suscitó el interés de 15 sectores, sobre todo con el objetivo de penetrar el mercado sudafricano.[173] Además de su esporádica presencia en el mundo en desarrollo, las empresas brasileñas concentraron sus actividades en algunos sectores clave, como el petróleo, las infraestructuras, los minerales, y los biocarburantes, que correspondieron a las especializaciones de las grandes empresas, como Petrobras, Odebrecht, Camargo Corrêa, y también Vale. De hecho, en 2004 sólo 15 empresas estaban activas en China, en comparación con las 4 000 en Canadá.[174] En un recorrido por India en aquel año, el presidente Lula reprochó públicamente su falta de audacia a los hombres de nego-

[171] Cf. anexo 42, cuadro 95, p. 485.

[172] <http://www.vale.com/en-us/o-que-fazemos/destaques/pages/projeto--moatize-e-o-maior-em-carvao.aspx> (19 de septiembre de 2011).

[173] "América Latina é alvo prioritário dos empresários paulistas", *Valor Econômico*, 6 de octubre de 2008.

[174] Javier Santiso (ed.), *The Visible Hand of China in Latin America*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007, p. 12.

cios nacionales.[175] Un diplomático nos explicó durante una entrevista que dado el tamaño del mercado doméstico de su país, los empresarios tendieron a adoptar comportamientos introspectivos; por lo que orientar la mirada hacia el exterior recaería mayoritariamente sobre el gobierno.[176]

Las actividades de algunas multinacionales brasileñas dentro del Sur importaron, a pesar de todo, por el enraizamiento de sus lazos. Invitaron a empresas más pequeñas a unirse a las tareas de subcontratación de los proyectos que ellas dirigían, lo que reforzó la influencia del sector empresarial acerca de los poderes públicos.[177] Fue exactamente lo que ocurrió en las relaciones entre Brasil y Angola. La multiplicación de las entidades brasileñas que trabajaban en este país, en particular a partir de la acción pionera de Odebrecht, desembocó en la creación en 2003 de un reagrupamiento patronal: la Asociación de Empresarios Brasileños (AEBRAN),[178] según la cual en 2007 las actividades ligadas a las sociedades brasileñas representaron casi el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) angoleño.[179] Las compañías multiplicaron también los contactos transnacionales vía el desarrollo de operaciones comunes. Así, Vale se asoció con Camargo Corrêa y

[175] "Desafio a empresários", *O Globo*, 28 de enero de 2004.

[176] Entrevista con un diplomático brasileño realizada en Brasilia el 29 de mayo de 2009.

[177] Odebrecht en Angola y Vale en Mozambique se involucraron también en proyectos de cooperación, lo que diversificó su enraizamiento local y pudo generar sinergias con los gobiernos. Fernando Augusto Albuquerque Mourão, "Perspectivas em relação ao continente africano", en *I CNPEPI*, Brasilia, FUNAG, 2007, p. 260 y "Vale do Rio Doce desenvolve projetos em Moçambique", *Boletín de la ABC*, 22 de junio de 2005.

La presencia de Odebrecht también generó críticas, en particular sus vínculos con el poder político. Gabrieli Gaio, "'Você imaginou. Nós construímos'. Estado, mercado e a participação brasileira na recuperação das infraestruturas angolanas", *Observador On-line,* vol. 7, núm. 8, 2012; "Com BNDES e negócios com políticos, Odebrecht ergue 'império' em Angola", *BBC Brasil*, 18 de septiembre de 2012.

[178] La Asociación reagrupaba a unas cuarenta empresas en 2009. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/angola/pdf> (1 de diciembre de 2010); "País tem clima para cana-de-açúcar", *O Globo*, 11 de octubre de 2009.

[179] "Brasil participa de 10% do PIB de Angola", *Valor Econômico*, 6 de noviembre de 2007.

Odebrecht para rehabilitar la mina de Moatize en Mozambique.[180] Asimismo, el Banco do Brasil y el Banco Bradesco se aliaron para comprar parte de las operaciones de su homóloga portuguesa, Banco Espirito Santo (BES), que disponía de una importante red en África.[181] Además, estos actores solicitaron a las instituciones brasileñas su apoyo para la realización de proyectos locales: fue el caso de Odebrecht que se orientó hacia el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en 2007 con el fin de crear un centro de formación técnica en Luanda. Más recientemente, Petrobras también recurrió a este servicio para su implantación en Tanzania.[182] A pesar de su concentración, la presencia de empresas brasileñas en el mundo en desarrollo participó en el arraigamiento de las relaciones Sur-Sur sin la supervisión gubernamental.

Sin embargo, el mundo de la empresa no fue unánime. Hemos consignado ya las reclamaciones de varias federaciones a propósito de los intercambios comerciales con China,[183] posturas que no significaban que las entidades en cuestión rechazaran totalmente estos lazos. La Confederación Nacional de Industria (CNI) se posicionó a favor de los proyectos de libre comercio con el Sur: "Además del reforzamiento de los acuerdos comerciales con los grandes socios, como Estados Unidos y la Unión Europea, la CNI defiende la profundización de los acuerdos comerciales con los países de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y el establecimiento de nuevos acuerdos con otros mercados en desarrollo importantes como, por ejemplo, India, la Unión Aduanera de África Austral (SACU) y el Consejo de Cooperación del Golfo".[184] Por consiguiente, los gober-

[180] <http://www.camargocorrea.com.br/pdf_ra/camargo_correa_ra_2010_pt.pdf> (p. 13 y 50); <http://www.odebrecht-ec.com.br/projetos/pais/mocambique> (19 de septiembre de 2011).

[181] Según el artículo, la BES tenía aproximadamente 30 agencias en Angola, 20 en Libia, una representación en Cabo Verde y una asociación en Argelia con el Banco Exterior de Argelia. "BB e Bradesco compram banco português na África", *Folha de São Paulo*, 10 de agosto de 2010.

[182] Banco Mundial/IPEA, *Bridging the Atlantic. Brazil and Sud-Saharan Africa South-South Partnering for Growth*, Informe, diciembre de 2011, pp. 65-66.

[183] Cf. capítulo V-B-2-a, pp. 546-547.

[184] <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081272B58C0012730BE3E847CE9.htm (18 de septiembre de 2011).

nantes brasileños entre 2003 y 2010 tuvieron que hacer frente a demandas contradictorias provenientes de los actores económicos, de los que una parte defendía el desarrollo de los intercambios Sur-Sur, mientras que otra reclamaba más prudencia.

En respuesta a estas múltiples solicitudes, los poderes públicos establecieron lazos con el sector privado. El presidente Lula nombró a Luiz Furlan como ministro de Desarrollo, Industria y Comercio en 2003, cuando era director de una de las principales empresas brasileñas agroalimentarias: Sadia, y exnúmero dos de la FIESP. Su sucesor de 2007 a 2010, Miguel Jorge, hizo parte de su carrera profesional en Volkswagen-Brasil y en el banco Santander. Luiz Inácio Lula da Silva no efectuó ningún viaje oficial al extranjero sin que lo acompañaran representantes del sector privado. Durante su visita a China en 2004, estuvo acompañado por la delegación presidencial más grande jamás organizada en Brasil, que incluyó a más de 400 personas, de las cuales 225 eran hombres de negocios.[185] Asimismo, la apertura de una embajada en Omán coincidió con la llegada de Vale a este país; así como la visita de Lula a Gabón estuvo relacionada con la candidatura de esta empresa para obtener una concesión en el sector minero.[186] Las autoridades brasileñas invitaron a las sociedades nacionales a unirse a sus acciones, a partir de dos métodos principales.

En primer lugar, nacieron diversas instancias de diálogo con los responsables gubernamentales. Una Coalición Empresarial Brasileña (CEB) fue creada en 1996, pero las interacciones perdieron fuerza con la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva. En 2003 se lanzó el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), de composición tripartita (política, económica y social).[187] Más temático, un grupo de trabajo llamado Agenda China asoció a funcionarios de diversos ministerios con empresarios del Consejo Empresarial Brasil-

[185] Patricia Dick Paloschi, "Relações Comerciais Brasil-China (1994-2004)", tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Porto Alegre, UFRGS, 2006, p. 127.

[186] Vale fue finalmente descartada en favor de una empresa china. Alexandre de Freitas Barbosa, Thais Narciso y Marina Biancalana, "Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent?", *Politikon*, vol. 36, núm. 1, abril de 2009, p. 75.

[187] Amâncio Jorge de Oliveira y Alberto Pfeifer, "O empresariado e a política exterior do Brasil", en Antônio Carlos Lessa y Henrique Altemani de Oliveira (coords.), *Relações Internacionais do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 2006, vol. 2, pp. 400-402.

China.[188] El acceso aleatorio de estos grupos a la esfera gubernamental en función de los equipos dirigentes y la multiplicación de su número mostraron que el poder ejecutivo mantuvo cierto control sobre la integración de los actores societales a su diplomacia Sur-Sur.[189] Este dominio constituyó un límite a la difusión de las relaciones Sur-Sur, ya que los participantes que expresaron una visión demasiado diferente respecto a las orientaciones de los representantes políticos pudieron a veces ser apartados.

Más allá de los mecanismos de discusión, los gobiernos reforzaron, en un segundo tiempo, varios organismos de apoyo a las exportaciones y las inversiones, en particular a favor de los proyectos Sur-Sur. Un grupo de trabajo fue lanzado en 2008, se llamó *Programa Integração com a África* y fue coordinado por Itamaraty, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), y por la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), con el objetivo de definir metas de intercambios, inversiones y de cooperación con el continente africano. La agenda incluía la elaboración de las políticas de apoyo a las exportaciones y a las IED brasileñas. Del conjunto de órganos federales que existían, al menos tres desplegaron actividades destinadas a apoyar los flujos Sur-Sur y a promover la internacionalización de las empresas nacionales en el mundo en desarrollo: el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX-Brasil) y el Programa de Financiamiento de las Exportaciones Brasileñas (PROEX).[190] La APEX-Brasil mejoró su red dentro del Sur y

[188] Alexandra de Freitas Barbosa y Ricardo Camargo Mendes, "A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira", *Nueva Sociedad*, número especial en portugués, octubre de 2008, p. 50.

[189] Una constatación similar fue hecha en lo que concierne a las negociaciones comerciales. Andrew Hurrell y Amrita Narlikar, "A New Politics of Confrontation: Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations", *Global Society*, vol. 20, Issue 4, octubre de 2006, p. 428.

[190] No incluimos a la ABDI porque sus actividades eran más puntuales, en relación con su razón de ser. Hasta 2010 se interesó por la participación en misiones comerciales y en la organización de seminarios de encuentro acerca de la cuestión del desarrollo industrial. <http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?¡=69> (5 de diciembre de 2011). Para mayores detalles sobre los diferentes programas, véase Secretariado de la Presidencia de la República, "Desenvolvimento produtivo e

dispuso desde entonces de centros de negocios en Dubái, Beijing y Luanda. Los dos últimos fueron abiertos, respectivamente, en 2009 y 2010.[191] Desde 2003, las exportaciones brasileñas a África, sobre todo a Angola, absorbieron 62% de los financiamientos otorgados por el PROEX.[192] En lo que respecta a los países árabes, entre enero y octubre de 2010, la APEX-Brasil estimó que 41% de los ingresos de las exportaciones provenían de empresas que trabajaban con la Agencia, lo que demostró la influencia de sus actividades.[193] Los socios que se beneficiaron con préstamos otorgados por la BNDES también se diversificaron, aunque persistió una preponderancia con Angola. Hasta septiembre de 2007 el banco apoyó 29 proyectos en África, por un monto total de 472 millones de dólares, a menudo en el sector de la construcción civil.[194] Por ejemplo, una línea de crédito fue concedida a Santo Tomé y Príncipe en 2007, y se desbloquearon fondos para un proyecto de producción de etanol en Ghana.[195] En 2009 prosiguieron sus actividades en Egipto, India y Turquía, e incluso se creó un departamento especialmente dedicado a la utilización de sus fondos destinados a la internacionalización de las empresas nacionales.[196] Un documento que nos fue entregado por Odebrecht

---

comercio exterior", *Balanço de Governo 2003-2010*, Eje I, Libro 4, diciembre de 2010, pp. 139-194. <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1021&refr=438> (23 de agosto de 2011).

191 Los otros centros se encuentran en Bruselas, La Habana, Miami y Moscú. <http://www.apexbrasil.com.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.area=696> (23 de agosto de 2011); "Superávit com China esconde problemas", *Folha de São Paulo*, 18 de mayo de 2009.

192 "Lula leva a África promessa de mais cooperação", *Valor Econômico*, 28 de julio de 2003.

193 "Apex apoiou vendas de US$ 4 bilhões aos árabes", *ANBA*, 12 de diciembre de 2010.

194 Thomas Cooper Patriota, "Brésil, un partenaire de l'Afrique qui s'affirme", Les études, IFRI, 2011, pp. 14-15.

195 El etanol sería exportado a Suecia. Alexandra de Freitas Barbosa, Thais Narciso y Marina Biancalana, *op. cit.,* p. 75; <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/sao-tome-e-principe/pdf>> (1 de diciembre de 2010).

196 BNDES, *Annual Report 2009*, Informe anual, 2010, pp. 151-152; <http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Africa1_com.pdf> (5 de diciembre de 2011).

y que enumera los financiamientos públicos otorgados de 1984 a 2008 confirma las cifras oficiales.[197] Si este apoyo se volvió regular durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, los montos acordados a partir de 2003 fueron aún más elevados.[198] Los préstamos destinados a Angola se multiplicaron de una manera general durante los dos mandatos de Lula.[199] Así, Brasil puso a disposición aproximadamente 2.5 mil millones de dólares en líneas de crédito para financiar proyectos y exportaciones hacia ese país.[200]

Sin embargo, la falta de amplitud de las acciones gubernamentales constituyó una crítica recurrente del sector privado a propósito de los programas públicos. En cuanto a China, la percepción común entre los actores económicos y académicos fue que las autoridades brasileñas se mostraron pasivas y reactivas en las relaciones comerciales y financieras bilaterales.[201] Los representantes no pudieron, a veces, sino constatar su límite de acción frente al gigante asiático, incluso en África. El total de los créditos chinos en Angola, por ejemplo, fue de más del doble de la oferta brasileña.[202]

Por otro lado, los esfuerzos de los gobiernos de Lula se dirigieron principalmente a los grandes grupos y difícilmente lograron alcanzar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).[203] La APEX-Brasil tuvo

[197] La empresa obtuvo financiamientos en 1984, 1988, 1989, 1992, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

[198] Montos entregados en miles de dólares: 1996: 131 091, 1997: 69 314, 1998: 9 375, 1999: 126 665, 2000: 50 855, 2001: 48 812, 2002: 188 117, 2004: 322 943, 2005: 126 908, 2006: 296 180, 2007: 292 525, 2008: 531 776.

[199] Una línea de crédito de 150 millones de dólares fue abierta en 2004, de 580 millones entre 2005 y 2007 (PROEX); de 750 millones en 2006 (BNDES) y 1.5 mil millones en 2008 (BNDES). <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/angola/pdf> (1 de diciembre de 2010); "Brasil-África: créditos de dólares, 1500 millones para Angola", *ANSA*, 10 de junio de 2008; BNDES, *op. cit.,* p. 103.

[200] "Visita ao Brasil do Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos - Brasilia, 23 de junho de 2010", *Boletín del MRE núm. 390*, 22 de junio de 2010.

[201] Un estudio del IPEA fue hecho en torno a este argumento principal justo antes de la visita de Dilma Rousseff a China en abril de 2011. "Brasil precisa de política para a China", *ANBA*, 8 de abril de 2011.

[202] Lyal White, "Understanding Brazil's New Drive for Africa", *South African Journal of International Affairs*, vol. 17, Issue 2, agosto de 2010, p. 231.

[203] Amâncio Jorge de Oliveira y Alberto Pfeifer, "O empresariado e a política

menos centros en los países en desarrollo que la agencia chilena ProChile; no obstante, fueron las PYMES las que más necesitaban estas estructuras para internacionalizarse. Asimismo, de nuestras entrevistas se desprendió que los representantes de las multinacionales reconocieron no necesitar ayuda del Estado para concretar sus estrategias de implantación en algunos países.[204] Al mismo tiempo, precisaron que las buenas disposiciones políticas facilitaban siempre sus proyectos. De esta manera, un ejecutivo de Vale observó, a propósito del acompañamiento de Itamaraty: "La Vale de Rio Doce ya no lo necesita, a diferencia de muchas pequeñas empresas brasileñas".[205] De hecho, en 2011 Angola fue el único Estado africano en recibir más de tres PYMES brasileñas en su territorio.[206] Una parte importante de los fondos del PROEX estaba destinada a apoyar las exportaciones a África; ahora bien, estos subsidios se distribuyeron entre sólo 38 compañías en 2007.[207] En términos de cuotas de mercado, apoyar a las compañías multinacionales permitió a los gobiernos brasileños aumentar la visibilidad de su país a escala global; pero en el plano nacional, fomentar las pequeñas estructuras hubiera arraigado más las iniciativas Sur-Sur porque llevaban a involucrar un mayor número de unidades sociales en esta dinámica. En ocasión de una feria organizada en São Paulo por la APEX-Brasil en abril de 2010, con socios africanos,

---

exterior do Brasil", en Antônio Carlos Lessa y Henrique Altemani de Oliveira (coords.), *op. cit.,* p. 403; "Avaliação de políticas públicas de promoção de exportação: une análise de microdados para o BNDES-EXIM, PROEX e Drawback entre 2003 e 2007", en IPEA, *Inserção internacional brasileira: temas de política externa*, Libro 3, vol. 1, Brasilia, IPEA, 2010, pp. 499 y 506-507.

Por un ejemplo para África, véase Christina Stolte, "Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?", Briefing Paper núm. EFP/AMP BP 2012/01, Chatham House, noviembre de 2012, pp. 5-7.

[204] Entrevistas con representantes de Odebrecht y de Vale realizadas en Río de Janeiro en junio de 2009. Esta observación es confirmada por Claúdio Oliveira Ribeiro, "Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, São Paulo, 2007, pp. 204-210.

[205] Yves Madeira, "A trajetória da Vale do Rio Doce", en Edmundo Fujita (coord.), *O Brasil e a Ásia no Século XXI*, Brasilia, FUNAG, 2003.

[206] Banco Mundial/IPEA, *Bridging the Atlantic. Brazil and Sud-Saharan Africa South-South Partnering for Growth*, Informe, diciembre de 2011, p. 86.

[207] *Ibid.*, p. 81.

70 empresas brasileñas estuvieron presentes, lo que permitió la conclusión de contratos por un total de 25 millones de dólares; este evento confirmó el potencial de profundización de dichos intercambios.[208] Los dos mandatos del presidente Lula son testimonios de una voluntad política de inclusión de los actores económicos en el acercamiento con el mundo en desarrollo. Los programas puestos en marcha pecaron sin embargo de modestos, lo que impidió el incremento del número de participantes en estas relaciones. Otros representantes de la sociedad civil resultaron también beneficiados con la atención gubernamental, con límites parecidos.

2. Débil participación de los actores sociales

El sector caritativo brasileño tejió pocos lazos con socios del Sur. Un estudio de 2007 sobre las ONG de los miembros de IBAS, realizado a partir de sus sitios de internet, concluyó que aunque los gobiernos se mostraron dispuestos a integrar a los actores sociales, sus intenciones se volvieron difíciles de llevar a cabo debido al déficit de enlaces directos entre estas organizaciones en los ámbitos clave del Foro, como la salud pública y la seguridad.[209] Si existieron, los contactos siguieron siendo puntuales e insuficientes para crear una solidaridad real. Además, no interfirieron en la diplomacia brasileña ni, por consiguiente, ejercieron influencia directa a favor del mantenimiento de las relaciones Sur-Sur. La Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD) de Río, que pertenece a las iglesias evangélicas neo-

[208] *Ibid.*, p. 86.

[209] Durante su investigación, Khatchik Derghougassian sólo encontró una liga que lo remitió a VivaRio en la página de Gun Control Alliance en Sudáfrica. Khatchik Derghougassian, "IBSA no gubernamental: movilización social, diplomacia ciudadana y gobernabilidad de seguridad en la integración Sur-Sur", en Juan Gabriel Tokatlian (coord.), *India*, *Brasil y Sudáfrica*, Buenos Aires, Del Zorzal, 2007, pp. 194-233.

Según su sitio de internet, VivaRio trabajaba con socios del Norte sobre proyectos que incluían a veces el análisis de países en desarrollo (creación de la red *Paz para a cidade* en 1998, estudio *Nem guerra nem paz* y proyecto *COAV Cidades* en 2005, consejero para el PNUD y Angola en 2006, para la UNICEF en 2007). <http://www.vivaario.org.br/> (25 de agosto de 2011).

pentecostales, estaba presente en casi todos los países del mundo, con un arraigamiento más profundo en los lusófonos.[210] No tenemos conocimiento de acciones comunes con los diplomáticos brasileños.

Además, los representantes de la sociedad civil no apoyaron sistemáticamente los nuevos proyectos Sur-Sur; de esta manera, Greenpeace Brasil denunció las actividades ilegales que pudieron llevar a cabo empresas chinas. Por ejemplo, la fábrica Compensa fue acusada en 2001 de extracción abusiva de madera en la Amazonia. Las protestas emanaron también de tribus indígenas en contra de los proyectos de fábricas chinas consumidoras de agua que dirigirían la construcción de presas en Paquiçamba.[211]

Una vez más los gobiernos de Lula buscaron estimular la creación de redes transnacionales Sur-Sur. La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) se asoció con ONG e instituciones privadas nacionales para realizar proyectos en diversos ámbitos. Todos los centros de capacitación profesional que Brasil lanzó en África y en Timor Oriental fueron implementados con la participación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI).[212] Asimismo, la exportación de la *Bolsa Escola,* que vinculaba educación y lucha contra la pobreza, fue conducida por la ONG Missão Criança gracias a varios apoyos, entre ellos el de la ABC en lo que se refería a la transferencia de conocimien-

[210] Detectamos su existencia en Angola, Botsuana, China, Filipinas, India, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Tanzania. En Mozambique estuvo presente desde los años noventa y poseía ya medios de comunicación (radio, televisión, prensa escrita). "Igreja Universal completa 32 anos atuando em quase 200 países", *Portal Padom*, 12 de julio de 2009.

[211] Solange Dias da Silva, "Os interesses económico-comerciais da República Popular da China nos países amazónicos", Artigo, Grupo de Estudos da Ásia-Pacífico/PUC (São Paulo), *ca.* 2004, p. 11; Florencia Jubany y Daniel Poon, "Recent Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: A Canadian Perspective" Research Report, FOCAL, marzo de 2006, p. 6.

En Mozambique, fueron los proyectos de producción de carburante ecológico los que suscitaron las reticencias de varias ONG. "Mozambique/Brésil: La 'diplomatie de l'éthanol' critiquée", *Global Voices*, 24 de julio de 2010.

[212] Fueron instalados centros en Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, además de en Timor Oriental. ABC, *La coopération technique du Brésil en Afrique*, Informe, 2009, p. 7.

tos.[213] El apoyo de las autoridades públicas también pasó por el financiamiento, como fue el caso de la Pastoral da Criança, de la que 70% de los recursos provinieron de fondos públicos, en particular del Ministerio de la Salud. La Pastoral da Criança, organismo de acción social de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), contribuyó al desarrollo de los niños de entre 0 y 6 años, sin despegarlos del entorno familiar.[214] A principios de 2010, seguía presente en Angola, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Mozambique, Filipinas y Timor Oriental.[215]

Estas asociaciones resultaron pertinentes si permanecían más allá de los equipos gubernamentales que les dieron inicio, como es el caso del SENAI. En cambio otros ejemplos recuerdan este límite de la acción pública brasileña. Durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso se vincularon la ABC y la ONG Alfasol (en 2000), con el fin de exportar el método de alfabetización aplicado por esta estructura en Brasil, en Timor Oriental, y posteriormente en América Central y en el África lusófona (en Mozambique, Santo Tomé y Príncipe y Cabo Verde a partir de 2002).[216] No encontramos información sobre la profundización de esta colaboración luego de la elección de Luiz Inácio Lula da Silva. Esta ONG estaba ligada al Centro Ruth Cardoso, nombre de la esposa de Fernando Henrique.[217]

[213] La ABC no financiaba estos proyectos. Creada en 1998, el trabajo de la ONG superó las fronteras nacionales desde 2000. Hemos registrado actividades en Mozambique, Santo Tomé y Príncipe y Tanzania. Hacia 2006, la ONG atendía a 150 familias en Mozambique y a 400 en Santo Tomé y Príncipe. <http://www.missaocrianca.org.br/anoano.html> (23 de agosto de 2011).

[214] <http://www.pci.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=47&Itemid=43> (25 de agosto de 2011).

[215] "Leia a íntegra do discurso de Zilda Arns no Haiti", *Época*, 14 de enero de 2010.

[216] El trabajo de Alfasol recibió un importante reconocimiento internacional en aquel momento. <http://www.alfasol.org.br/site/atuacao_internacional.asp> (23 de agosto de 2011); Michelle Graciela de Morais, "South-South Cooperation, Policy Transfer and Best-Practice Reasoning: The transfer of the Solidarity in Literacy Program From Brazil to Mozambique", Working Paper General Series núm. 406, ISS, febrero de 2005, pp. 1 y 29.

[217] Algunos proyectos continuaron según publicaciones de la ABC. "A Cooperação com os Países de Língua Portuguesa", *Via ABC*, octubre de 2005; "ABC coopera na capacitação de equipe técnica santomense na área de educação", *Boletín del ABC*, 3

Los representantes brasileños trataron entonces de incluir diferentes grupos sociales en sus iniciativas; aunque algunas veces limitadas, mostraron la voluntad gubernamental para ampliar una base social favorable al Sur-Sur. Así, el programa ProÁfrica aportó apoyo financiero a proyectos de investigación elaborados por especialistas brasileños y africanos; su interés fue que las candidaturas se iniciaran por actores no gubernamentales brasileños.[218] A escala interregional, las diferentes iniciativas inauguradas se acompañaron sistemáticamente de reuniones paralelas. El presidente Lula declaró, a propósito del Foro de Diálogo IBAS: "La participación de nuestras sociedades es indispensable para la consolidación del mecanismo".[219] Un Foro Empresarial tuvo lugar en paralelo con las cumbres ASPA, ASA e IBAS.[220] Los dos primeros desembocaron en una multiplicación de eventos en América del Sur, cuyo propósito fue reforzar el conocimiento ciudadano del mundo árabe y del continente africano.[221] De estos tres ejemplos, IBAS fue el que más institucionalizó los vínculos societales; en 2011 organizó, además del Foro Empresarial, encuentros entre investigadores, editores, mujeres, parlamentarios y PYMES.[222] Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno fueron también la ocasión de manifestaciones culturales, como festivales de danza, y

---

de julio de 2009; <http://www.alfasol.org.br/site.home.asp> (23 de agosto de 2011).

[218] Cf. capítulo II-C-2, p. 266.

[219] Discurso pronunciado durante la sesión de apertura de la Primera Cumbre IBAS, Palacio de Itamaraty, Brasilia, 13 de septiembre de 2006. <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/discursos/view> (14 de septiembre de 2011).

[220] Fueron también los casos de la CPLP y del FOCALAE. *FOCALAE*, Brasilia, FUNAG, 2009, pp. 11-12; <http://www.cplp.org/id-938.aspx; <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=396> (14 de septiembre de 2011).

[221] ASPA fue más dinámico visto el número de actividades registradas, y una mayoría se desarrolló en Brasil. Para conocer ejemplos, cf. anexo 6, pp. 237 y ss.; <http://bibliaspa.com.br> (20 de junio de 2012); y para más detalle sobe la biblioteca ASPA, véase Cecilia Baeza y Elena Lazarou, "Arab-Latin American Cooperation in Culture and Education", en Fehmy Saddy (ed.), *The Arab World and Latin America*, Nueva York, I.B. Tauris, 2016, pp. 57-58.

[222] <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/foros/view> (14 de septiembre de 2011).

la publicación de libros en coordinación con el IBAS.[223] Los contactos conseguidos de esta manera siguieron siendo, sin embargo, muy dependientes de las voluntades gubernamentales; no es sino una vez libres de esta tutela cuando demostrarían la existencia de una interdependencia directa entre ellos. Otra ventaja de las autoridades brasileñas para poder arraigar las relaciones Sur-Sur residió en la presencia, dentro de su sociedad, de varias comunidades provenientes del mundo en desarrollo.

3. Uso retórico de las comunidades internas y reacciones variadas de éstas

La mayor diáspora árabe y la más importante comunidad afrodescendiente de América Latina viven en efecto en territorio brasileño. Históricamente localizados en el Nordeste, los descendientes de africanos han influido en las actividades internacionales de algunos Estados federados. Existían además flujos comerciales por razones de proximidad geográfica; el gobernador de Bahía viajó a Benín en septiembre de 2008, y un año más tarde este Estado participó en la organización de un coloquio Brasil-África que propuso recomendaciones para ampliar las relaciones interregionales.[224]

Como en Venezuela, los gobiernos de Lula buscaron acercarse al continente africano y al mismo tiempo valorar la herencia africana en la identidad brasileña, en particular desplegando una política nacional de lucha contra la discriminación racial.[225] En 1999, los afrodescendientes —negros y mestizos— representaban 45% de la población total, que a su vez correspondía a 64% de la población pobre.[226]

[223] <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/eventos-no-ambito-do-ibas-2008-a-2010/view> (14 de septiembre de 2011).

[224] Coloquio organizado con el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), una entidad federal. <http://www.itamaraty.gov.br/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/benin/pdf> (1 de diciembre de 2010); "Encontro na Bahia discute intercâmbio", *AfroPress*, 24 de octubre de 2009.

[225] Shigeru Suzuki, "Brasil en la época del multiculturalismo: una polémica en torno a las acciones afirmativas", *Humania del Sur*, año 2, núm. 3, julio-diciembre de 2007.

[226] Los censos sobre las cuestiones raciales se hacían por autodeclaración en

Desde la elección de Luiz Inácio Lula da Silva, las primeras medidas tomadas al inicio de los años 2000 fueron profundizadas: el 10 de enero de 2003, la ley 10 639 impuso la enseñanza de la historia y de las culturas afrobrasileñas y africanas en las escuelas primarias y secundarias, y la creación, el siguiente 21 de marzo, de la Secretaría de Políticas para la Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), adscrita a la presidencia de la República. Estas iniciativas constituyeron lo más sobresaliente de su actuación.[227] Los programas de acciones afirmativas también fueron reforzados, incluso en el cuerpo diplomático.[228]

Estas dos dimensiones se mantuvieron durante largo tiempo disociadas en Brasil. La mayoría de las investigaciones sobre la diplomacia africana de Lula no abordaron el debate de la presencia africana en este país sudamericano. Los estudios africanos fue-

---

Brasil; la persona interrogada era quien definía la categoría a la que pertenecía. Más recientemente, 90 millones de brasileños (de 198 millones) declararon tener ascendencia africana. "Brasil en África: algo más que goles", *Infolatam*, 16 de junio de 2010; Shigeru Suzuki, *op. cit.,* p. 77.

[227] El presidente Lula también nombró a la primera persona negra, Joaquín Barbosa, en el Tribunal Supremo Federal, e inauguró el museo Afro-Brasil en 2004. Pedro Coelho y Flávio Sombra Saraiva (coords.), *Fórum Brasil-África*, Brasilia, FUNAG, 2004, pp. 103-104; Gladys Lechini, "Los estudios sobre África y Afroamérica en América Latina. El Estado del Arte", en Gladys Lechini (coord.), *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, p. 19; <http://www.museuafrobrasil.org.br/> (20 de junio de 2015).

Existían además numerosas actividades, como encuentros de cine negro, festivales, exposiciones o sitios de internet de información. <http://www.bula.org/> (14 de septiembre de 2011); "Vitrine da África na Uerj", *O Globo*, 16 de octubre de 2008; "II Encontro de cinema negro Brasil, África e América Latina", *O Globo*, 14 de noviembre de 2008; "Angola paulistana", *Folha de São Paulo*, 4 de febrero de 2009; "Festival expõe e exalta cultura africana no Rio", *Folha de São Paulo*, 28 de agosto de 2009; "Site sobre cultura africana será lançado hoje na Bienal de SP", *Folha de São Paulo*, 4 de octubre de 2010.

[228] Estas medidas se inscribieron en la cauda de la ley 12 288, del 20 de julio de 2010, sobre la igualdad racial. Reforzaron el programa de 2002 que preveía el otorgamiento de becas para los candidatos afrodescendientes al concurso de Itamaraty. En 2010, 198 estudiantes obtuvieron este beneficio y 16 aprobaron los exámenes de admisión a la carrera diplomática. "Vagas para candidatos afrodescendentes no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata", *Boletín del* MRE *núm. 746*, 28 de diciembre de 2010.

ron desarrollados en Brasil desde la Política Externa Independiente (1961-1964).[229] La defensa de la causa afrodescendiente se remonta también a varias décadas, con una intensificación a partir de la creación del Movimiento Negro Unificado contra la Discriminación Racial (MNU) en 1978.[230] No obstante todo sucedió como si ambas políticas fueran conducidas en paralelo, esto es, sin encontrarse. Análisis recientes empezaron a acercarse a esta cuestión.[231]

Se distinguen diferentes facetas en cuanto a la participación política de los afrodescendientes: las interacciones con los gobiernos, la internacionalización del movimiento negro y el acercamiento con África.[232] Las asociaciones comunitarias impulsaron a los partidos políticos, principalmente al Partido de los Trabajadores (PT) creado por Luiz Inácio Lula da Silva, a incluir las relaciones con el continente africano en sus programas de gobierno. Sus reivindicaciones fueron estimuladas por la presencia del MNU en la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo, de 2001, en Durban.[233] En cambio sus contactos directos con África fueron casi inexistentes, incluso durante esta Conferencia. Los actores afrobrasileños se interesaron de hecho más en la problemática interna.[234] Organizaciones afrodescendientes viajaron al Foro Social Mundial —así como sus congéneres venezolanas—, lo que les permitió reunirse con algunos miembros de la sociedad civil africana.[235]

Frente a esta situación, al contrario de sus homólogas venezolanas, las autoridades brasileñas requirieron menos de estos representantes durante sus gestiones con el continente africano. Existió, por ejemplo, un Colectivo de Empresarios y Emprendedores Afrobrasile-

[229] Existía una autonomía de los estudios africanos en relación con los que tratan sobre los afrobrasileños; los primeros emergieron más bien en función de la orientación diplomática escogida por los gobernantes. Gladys Lechini, *op. cit.,* pp. 15-27.

[230] Irene Vida Gala, "A política externa do Governo Lula para a África. A política externa como instrumento de ação afirmativa...ainda que não só", tesis de Diplomacia, Brasilia, Instituto Rio Branco, 2007, pp. 58-62.

[231] *Idem.*

[232] Cuando mencionamos "el" movimiento negro, tenemos en mente la pluralidad de las organizaciones comunitarias existentes.

[233] Irene Vida Gala, *op. cit.,* p. 16.

[234] *Ibid.*, p. 16.

[235] *Ibid.*, p. 65.

ños, el cual no estuvo presente, sino puntualmente, en las actividades efectuadas entre 2003 y 2010.[236] De igual forma, la Cámara de Comercio Afrobrasileña (CCBA), creada en 1968, muy activa en el acercamiento con el continente africano en los años siguientes, pareció poco dinámica durante la reactivación de los años 2000.[237] Las autoridades políticas explotaron poco las posibilidades ofrecidas por estas organizaciones como instrumento de difusión de las iniciativas Sur-Sur; sólo se desarrollaron algunos eventos esporádicos, como los encuentros entre los actores sociales de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), o la II Conferencia de Intelectuales de África y de la Diáspora (CIAD) en Salvador, en julio de 2006.[238] Durante la CIAD, ninguna mesa de discusión versó sobre el papel de esta comunidad en el establecimiento de relaciones con África.[239] Estos pocos actos no bastaron para establecer una lógica de densificación. La participación del movimiento negro en la política africana de los gobiernos de Lula se resumió, según Irene Vida Gala, al diálogo entre Itamaraty, el SEPPIR y la Fundação Cultural Palmares.[240] De hecho, la ministra a cargo del SEPPIR acompañó a Celso Amorim en varias ocasiones durante sus viajes a África.

No obstante, exrepresentantes diplomáticos brasileños asociaron la durabilidad de la diplomacia transregional con el reconocimiento de la importancia africana por la sociedad brasileña. Alberto da Costa e Silva formaba parte de los jóvenes secretarios que acompañaron en su primer viaje a África al ministro de Relaciones Exteriores, Gibson Barboza, en 1972. El autor publicó varias obras sobre los lazos entre Brasil y África, entre ellas un libro para niños, con el objetivo

[236] <http://www.ceabra.com.br/> (14 de septiembre de 2011); "II Reunião da Comissão Mista Brasil-Cameroun – Brasilia, 4 e 5 de agosto", *Boletín del* MRE *núm. 380*, 4 de agosto de 2005.

[237] Las cámaras de comercio entre Brasil y algunos países africanos fueron desde entonces más activas. Ivo de Santana, "Relações econômicas Brasil-África: a Câmara de comércio afro-brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano", *Estudos Afro-Asiáticos*, vol. 25, núm. 3, 2003.

[238] "II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora – II CIAD, Salvador, Bahia, 12 a 14 de julio de 2006", *Boletín del* MRE *núm. 358*, 9 de junio de 2006.

[239] Irene Vida Gala, *op. cit.,* p. 178.

[240] Esta Fundación estaba adscrita al Ministerio de la Cultura y tenía por meta impulsar los actos culturales afrobrasileños. *Ibid.*, p. 178.

de difundir información acerca de África en la sociedad brasileña.[241] Asimismo, el exsecretario general de la UNCTAD, Rubens Ricupero, recordó la "deuda de sangre" de Brasil con África.[242] Durante el Foro Brasil-África de 2003 —organizado por Itamaraty y los embajadores africanos en Brasil— declaró: "Un verdadero encuentro con África supone un verdadero encuentro con nosotros mismos".[243] El despertar de la conciencia afrobrasileña favorecía el avance de la diplomacia africana brasileña.[244]

Durante los dos mandatos de Lula, la presencia de una muy importante comunidad afrodescendiente en Brasil sirvió sobre todo para legitimar la orientación diplomática respecto a África. El ministro Celso Amorim escribió: "Con 76 millones de afrodescendientes, somos la segunda nación negra más grande del mundo, después de Nigeria, y el gobierno está determinado a reflejar esta situación en su política exterior".[245] Al presidente Lula le gustaba subrayar la persistencia de los afrobrasileños en la sociedad brasileña; y reiteraba la importancia del legado africano para su país. En este sentido, multiplicó los gestos simbólicos: se disculpó por el papel de Brasil en el comercio triangular durante su visita a la Casa de los Esclavos en la isla de Gorea en Senegal; posteriormente acudió al puerto de Ouidah en Benín, de donde partieron numerosos esclavos, y finalmente conversó en Ghana con la comunidad de Tabon, constituida por descendientes de esclavos que regresaron a África.[246]

Mientras tanto los representantes brasileños abandonaron gradualmente el discurso culturalista que les costó críticas en el pa-

[241] Alberto da Costa e Silva, *Um Passeio pela África*, Río de Janeiro, Nova Fronteira, 2006.

[242] Expresión que empleó durante una entrevista realizada en São Paulo el 17 de junio de 2009.

[243] Pedro Coelho y Flávio Sombra Saraiva, *op. cit.,* p. 102.

[244] Varios investigadores a los que entrevistamos desarrollaron la misma idea, como Pio Penna Filho, a quien vimos en São Paulo el 29 de junio de 2009.

[245] "O Brasil e o 'renascimento africano'", *Folha de São Paulo*, 25 de mayo de 2003.

[246] Dulce Mungoi y Vera Rodrigues, "Moçambique e Brasil: o debate das relações etno-raciais", *Revista África e Africanidades*, 13 de mayo de 2008; "Viagem do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Cinco Países Africanos", *Boletín del* MRE *núm. 161*, 8 de abril de 2005.

sado.[247] Esta retórica presentaba un Brasil idealizado, modelo de democracia racial, pero omitía los debates nacionales sobre discriminación, lo que equivalía a negar las reivindicaciones del movimiento negro. Éste se opuso a esta estrategia a pesar de su apoyo a la profundización de los lazos con el continente africano.[248] De 2003 a 2010, los decisores privilegiaron el discurso de la "deuda brasileña" hacia África que permitió conservar una vocación legitimadora.[249] Acompañado por su homólogo sudafricano, Luiz Inácio Lula da Silva explicó en 2003: "Brasil tiene una deuda con África. Una deuda de reconocimiento respecto a la contribución que millones de africanos aportaron a la construcción de Brasil, en condiciones de sufrimiento y opresión".[250] Una innovación de la política africana de sus gobiernos fue entonces vincular el acercamiento con este continente y la lucha contra la discriminación racial en Brasil.[251] Un compromiso de la campaña electoral de la coalición formada alrededor de la candidatura de

[247] Deseamos precisar que mencionamos aquí las estrategias de los gobiernos así como sus objetivos políticos, y no las tesis defendidas, o debatidas, en el ámbito académico. Christophe Brochier, "Sur quelques erreurs et impasses dans les études des relations raciales au Brésil", *Rita*, núm. 5, diciembre de 2011.

[248] De igual forma, los representantes africanos criticaron el nombramiento del primer embajador afrodescendiente en 1961, el periodista Raymundo de Souza Dantas, para un puesto en África (en Ghana) y no en otra región. Esta estrategia no fue por lo tanto forzosamente eficaz. José Flávio Sombra Saraiva, *O lugar da África*, Brasilia, UnB, 1997, pp. 90 y 234-243. Este análisis fue compartido por Antônio Carlos Peixoto y Florestan Fernandes. Hugo Rogélio Suppo, "Gilberto Freyre e a imagem do Brasil no mundo", *Cena Internacional*, vol. 5, núm. 2, 2003, pp. 52-53 e Irene Vida Gala, *op. cit.,* p. 42.

[249] José Flávio Sombra Saraiva, "The New Africa and Brazil in the Lula Era: The Rebirth of Brazilian Atlantic Policy", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, 2010, p. 180.

[250] Discurso pronunciado durante una cena ofrecida por Thabo Mbeki, Pretoria, 8 de noviembre de 2003, en *Repertório de Política Externa*, Brasilia, FUNAG, 2007, pp. 158-159.

[251] Las primeras medidas nacionales se remontaban, sin embargo, a la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, pero no fueron vinculadas con un nuevo dinamismo diplomático dirigido a África. Irene Vida Gala, *op. cit.,* p. 11; Jerry Dávila, *Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization 1950-1980*, Durham, N. C., Duke University Press, 2010, p. 251.

Lula fue "voltear hacia África". Este objetivo mencionó explícitamente su doble dimensión, interna y externa,[252] aunque los contactos entre los afrodescendientes y su tierra de origen siguieron siendo pocos.

Por su parte, las comunidades árabe-brasileñas han conservado más lazos con sus territorios originales y también estuvieron más presentes en la reactivación de las relaciones Sur-Sur. Las cifras sobre la importancia de las personas originarias de países árabes y de ascendencia árabe que vivían en Brasil variaban en función de los interlocutores. Según Itamaraty, en 2003 la comunidad libanesa alcanzó una cifra de 6 y 7 millones de personas, y la siria de 2 millones.[253] Los palestinos fueron mucho menos numerosos, con aproximadamente 50 000 individuos, en gran parte reunidos en el Estado de Rio Grande do Sul.[254] La mayoría de los descendientes árabes era cristiana, excepto los palestinos, quienes en su mayoría llegaron más recientemente, tras la creación de Israel.[255]

La coordinación de estas comunidades con los gobiernos se acentuó, al igual que en el caso chileno. La diplomacia llevada a cabo durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva desempeñó un papel en esta evolución: "Lo que me motiva para continuar estos esfuerzos de acercamiento es el entusiasmo que esta política provoca en la comunidad de casi 10 millones de árabes y de descendientes que tenemos en Brasil", declaró el dirigente brasileño.[256] Esta interpretación fue confirmada por el entonces presidente de la Cámara de Comercio Árabe-Brasileña (CCAB), Salim Schahin, durante un homenaje rendido al líder en 2010: "El presidente Luiz Inácio Lula da

[252] El enunciado en portugués es *Voltar-se para a África*. Irene Vida Gala, *op. cit.*, p. 44.

[253] "Expectativa de negócios dá o tom da visita de Lula ao Líbano", *ANBA*, 5 de diciembre de 2003.

[254] Cecilia Baeza, "Les Palestiniens d'Amérique Latine et la cause palestinienne (Chili-Brésil-Honduras -1920-2010)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, IEP, 2010, p. 16.

[255] "Brasil tem cerca de 40 mesquitas, a maioria em São Paulo", *ANBA*, 28 de octubre de 2003.

[256] "Para Lula, países árabes são parceiros fundamentais", *ANBA*, 18 de junio de 2008.

Silva lanzó, con su política exterior, las bases de una nueva etapa en las relaciones entre árabes y brasileños".[257]

A cambio, el despertar de la diáspora obligó a los representantes políticos a interesarse en las cuestiones relacionadas con el conflicto israelí-palestino. Varios diputados se reunieron en la Liga Parlamentaria Árabe-Brasileña que, sin estar fundada en la pertenencia étnica, se integró esencialmente de congresistas de ascendencia árabe.[258] La Liga originó numerosos debates parlamentarios sobre el Medio Oriente; durante la presidencia de Jamil Murad se convirtió, según Cecilia Baeza, en "el portavoz de la causa palestina".[259] Asimismo, la Federación de Entidades Árabes Palestinas Brasileñas (FEPAL) obtuvo el voto de una resolución que autorizó el "monitoreo por parte de las entidades de la sociedad civil, con el acompañamiento del gobierno brasileño, de todas las informaciones que conciernen a las violaciones de los derechos humanos cometidos por las autoridades israelíes en los Territorios Ocupados de Palestina, así como todos los asuntos relativos al conflicto". Una comisión de implementación fue creada con este objetivo el 8 de noviembre de 2005.[260]

La existencia de una filiación con el mundo árabe incitó también al desarrollo de relaciones especiales; fue el caso, por ejemplo, de Gilberto Kassab, alcalde de São Paulo de 2006 a 2013, cuyos abuelos eran libaneses.[261] Sus orígenes, así como la concentración de las comunidades árabes en la ciudad y sus entornos explican en parte su decisión de viajar a Líbano.[262] La primera gira por el mundo árabe efectuada por Luiz Inácio Lula da Silva en diciembre de 2003 incluyó a este país y a Siria. Asimismo, cuando Mahmud Abbas viajó a Brasil

[257] "Lula lançou nova relação com árabes, diz Schahin", *ANBA*, 25 de marzo de 2010.

[258] Los diputados de origen libanés Ricardo Izar, João Hermann Nieto y Jamil Murad formaban parte de ella.

[259] En 2007, la Liga Árabe se transformó en grupo parlamentario Brasil-Países Árabes. Cecilia Baeza, *op. cit.,* p. 448.

[260] La Federación participó en los CONAPIR, conferencias que tenían como función aconsejar a la presidencia de la República sobre las políticas de promoción de la igualdad racial a escala nacional e internacional. Cecilia Baeza, *op. cit.,* p. 450.

[261] "Kassab recebe ministro sirio", *ANBA*, 4 de enero de 2011.

[262] Entrevista realizada en la alcaldía de São Paulo el 3 de junio de 2009.

en 2009, llegó hasta Porto Alegre, donde vivía la mayoría de la diáspora palestina. Después, el dirigente sirio Bachar al Assad habló ante el Club Homs, creado por descendientes sirios en los años veinte.[263]

Existían estructuras que facilitaron los lazos entre Brasil y los países árabes, como la Cámara de Comercio Árabe-Brasileña (CCAB), creada en los años cincuenta.[264] La llegada al poder de Lula impactó su acción de dos maneras: se solía asociar a las actividades realizadas por las autoridades gubernamentales y debía responder a las crecientes solicitudes de parte de actores brasileños y extranjeros. En 2006, la CCAB y el Ministerio de Relaciones Exteriores firmaron una asociación en el marco del seguimiento de la Primera Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA). Varias misiones comerciales llevadas a cabo en los Estados árabes se realizaron en coordinación con la APEX.[265] Además, la CCAB diversificó sus actividades en respuesta al auge de los contactos de Brasil con el mundo árabe.[266] La cámara organizó, en particular, eventos culturales y también promovió el turismo interregional. En 2006 creó una agencia de noticias en internet, la Agencia de Noticias Brasil-Árabe (ANBA), cuya tasa de consulta aumentó permanentemente: de 200 000 accesos mensuales en 2007 pasó a casi 500 000 dos años después.[267] La ANBA desarrolló asociaciones con agencias de Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Ye-

[263] "No Brasil, Abbas busca apoio de Lula a independência palestina", *O Globo*, 20 de noviembre de 2009; "A coletividade nos aproxima, diz Bashar", *ANBA*, 1 de julio de 2010.

[264] <http://www.ccab.com.br/> (20 de junio de 2015).

[265] Entre las actividades conjuntas, podemos citar un encuentro empresarial árabe-brasileño en mayo de 2005 (después de ASPA I), una misión comercial en Marruecos, Túnez y Egipto en mayo de 2007 y una misión en los Emiratos Árabes Unidos, en Qatar y Kuwait, en febrero de 2008. "Árabes e brasileiros negociam hoje e amanhã em São Paulo", *ANBA*, 12 de mayo de 2005; "Câmara Árabe e governo brasileiro firmam parceria inédita", *ANBA*, 9 de marzo de 2006; "Brasileiros começam hoje busca por negócios na África", *ANBA*, 28 de mayo de 2007; "Ministros árabes e sul-americanos querem cooperação em energia", *ANBA*, 22 de febrero de 2008.

[266] "Câmaras árabes ampliam ações", *ANBA*, 3 de abril de 2007.

[267] Utilizamos regularmente sus notas en este trabajo. "União para conquistar o mundo árabe", *ANBA*, 21 de mayo de 2007; "O ano bom (ou do bom)", *ANBA*, 27 de enero de 2010.

men y Argelia.[268] Su evolución ilustra cómo los impulsos gubernamentales pudieron desembocar en relaciones transnacionales.

Como sucedió con los afrodescendientes, el presidente Lula utilizó esta presencia comunitaria para justificar ciertas orientaciones de su política exterior. Argumentó la disposición brasileña para servir como mediador en el conflicto israelí-palestino, recordando que "Brasil desempeña un papel importante porque somos un país de naturaleza pacífica y tal vez porque es aquí donde 150 000 personas judías viven en armonía con diez millones de árabes".[269] Durante su viaje a Líbano empleó una retórica similar: "Somos más que países hermanos, somos primos de verdad, como ustedes dicen", en alusión a la comunidad libanesa de Brasil, pero también a los brasileños que vivían en Líbano.[270] Así como en Venezuela, finalmente las autoridades debieron responder al crecimiento de actividades ilícitas Sur-Sur.

4. Presiones externas en contra de las relaciones Sur-Sur no deseadas

Por sus múltiples fronteras y el tamaño de su economía Brasil era de los tres casos estudiados, el que enfrentaba más relaciones transnacionales Sur-Sur ilegales. Con Venezuela, Brasil servía de tránsito para el envío de drogas hacia África Occidental, y luego a Europa o directamente a Estados Unidos.[271] Otras relaciones fraudulentas eran, por ejemplo, que este país se estaba convirtiendo en un nudo mundial para el tráfico de jóvenes futbolistas africanos. Redes ilícitas reclutaban jugadores con la promesa a sus familias de que los iban a integrar al sistema europeo o a un destacado club brasileño; mientras

[268] "Existem grandes oportunidades de investimentos entre o Brasil e o Kuwait, diz embaixador", *ANBA*, 3 de marzo de 2005.

[269] "Mundo precisa de diálogo sincero, diz Lula", *ANBA*, 12 de marzo de 2003.

[270] Se trata de la manera en que se refieren a los brasileños en aquel país. "'Somos primos de verdade' diz Lula a empresários no Líbano", *ANBA*, 5 de diciembre de 2003.

[271] "Colombianos envían droga para África vía Brasil", *O Estado de São Paulo*, 23 de marzo de 2007; "Brasil se mantiene como destacado país de tránsito de drogas a EE UU y Europa", *Efe*, 2 de marzo de 2011.

tanto eran enviados a Brasil para "capacitarse". Estas actividades eran ilegales porque infringían las reglas de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA), según la cual un jugador no puede ser revendido más que en el caso de que tenga ya contrato. Ahora bien, en su mayoría los clubes africanos no eran reconocidos por la FIFA; los jóvenes eran enviados a Brasil para que fueran naturalizados y pudieran acceder al mercado de jugadores de futbol. Además, obtenían el beneficio de una mejor cotización, dado que los jugadores de este país estaban mejor pagados.[272] No supimos de acciones comunes emprendidas por los gobiernos brasileños y africanos frente a este fenómeno todavía reciente.

En cambio, Brasil ha estado siendo coaccionado para poner mayor atención en la lucha antiterrorista. Tras el atentado a la AMIA y luego de los del 11 de septiembre de 2001, las autoridades estadounidenses aumentaron su presión sobre los países de la Triple Frontera, una zona de intercambios múltiples, más o menos controlada y controlable debido a su situación geográfica, en el cruce de los límites territoriales argentino, brasileño y paraguayo. Ante la multiplicación de diversos tráficos (contrabando, blanqueo de dinero, comercio ilegal de armas y drogas)[273] que coincidía con la presencia de comunidades que eran blanco de la lucha antiterrorista (población árabe y musulmana,[274] mafias), el Departamento de Estado de Washington reclamó un mejor seguimiento a este espacio por parte de los

[272] "A conexão brasileira", *O Globo*, 11 de abril de 2010; "FIFA contra el tráfico de jóvenes", *IPS*, noviembre de 2010.

[273] A propósito de múltiples actividades, legales o no, de la Triple Frontera, véase Mariano César Bartolomé, "A tríplice frontera: principal foco de inesegurança no cono sul-americano", *Military Review*, 2003.

[274] La inclusión de la comunidad árabe se debía al hecho de que algunas de estas personas eran de origen libanés, y que una parte cotizaba en el partido político Hezbolá, que fue calificado como organización terrorista por Estados Unidos. La primera potencia mundial sospechaba también del paso de ciertos miembros de Al Qaeda por Brasil, aunque los dos grupos eran inconfundibles. "Scenesetter for SR Farah Pandith's Visit to Brazil: Sao Paulo's Muslims", *Cable núm. 09SAOPAULO653* del 20 de noviembre de 2009, difundido por *Wikileaks*, 29 de noviembre de 2010; "Cable sobre la presencia de Al Qaida en Brasil", *El País*, 5 de diciembre de 2010: cable núm. 227 899.

servicios estatales locales.[275] Varias asociaciones civiles, así como los responsables gubernamentales de Brasil, temían que esta caracterización de la Triple Frontera fuera utilizada por Estados Unidos para inmiscuirse en los asuntos sudamericanos.[276] Oficialmente, los representantes brasileños rechazaron la interpretación de la zona tal y como fue presentada por la primera potencia mundial, pues estimaron que era demasiado estigmatizadora y perjudicial para la armonía intercomunitaria que existía en su territorio. De manera más general, la lucha contra el terrorismo no formaba parte de las prioridades brasileñas;[277] sin embargo, de manera más bien oficiosa, algunas fuerzas policiales y de inteligencia han trabajado con sus homólogos de Estados Unidos en el seguimiento de la comunidad árabe-musulmana en Brasil, sobre todo en la ciudad de São Paulo.[278] La Triple Frontera, por su parte, no ha sido objeto de una cooperación Sur-Sur.

Para concluir, en Brasil la reactivación de las relaciones con los países en desarrollo quedó en manos de un puñado de actores cuyas actividades participaron en su arraigamiento y entre los cuales, el gobierno desempeñó un papel crucial y preponderante.

[275] La posición estadounidense se reflejó en dos informes: Rex Hudson, *Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America*, Informe, Federal Research Division, Library of Congress, diciembre de 2010 (2003); Rex Hudson (ed.), *A Global Overview of Narcotrafics-Funded Terrorist and Other Extremist Groups*, Informe, Federal Research Division, Library of Congress, mayo de 2002.

Existía una cooperación entre Argentina, Brasil y Paraguay desde 1991, pero se preocupaba más por el tráfico de drogas, armas y el contrabando. Estados Unidos participó en reuniones desde 2002. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira, "Brasil e a Guerra Global ao Terrorismo: percepções e erros de percepções sobre a área da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai)", Presentación durante el XXIX Congreso Internacional de LASA, Toronto, 6-9 de octubre de 2010.

[276] Roger Noriega, "A Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos", en Arthur Bernardes do Amaral (coord.), *A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror,* Río de Janeiro, Apicuri, 2010, pp. 137-247; Myriem Aboutaher, "La Triple Frontière: Construction discursive d'un espace transnational imaginé", *Sitio de l'Analyse du discours de Amérique Latine*, 28 de septiembre de 2010.

[277] Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira, *op. cit.,* p. 14.

[278] "Cable sobre la lucha antiterrorista en Brasil", *El País*, 5 de diciembre de 2010: cable núm. 136 564; "Al-Qaida's South American connection", *The Guardian*, 6 de diciembre de 2010.

D. Desafío paradójico: la dependencia de los gobiernos

Los gobernantes de los tres países estudiados han intentado difundir el acercamiento Sur-Sur en las sociedades, aunque fallaron en algunos puntos, variables en función de cada caso. El cuerpo diplomático, así como las más altas instancias estatales, tomaron conciencia de que la durabilidad de sus políticas exigía un arraigo societal. No obstante, la intensificación de las relaciones transnacionales Sur-Sur permaneció débil o específica. Otra característica desafortunada residió en su fuerte variabilidad en el tiempo por razones económicas, pero también a merced de los cambios de gobierno.[279]

El corolario de un enraizamiento social insuficiente es una dependencia excesiva de la perdurabilidad de las iniciativas Sur-Sur respecto al poder ejecutivo en Brasil, Chile y Venezuela, específicamente a los presidentes de la República y a los ministros de Relaciones Exteriores. Las constituciones sudamericanas otorgan enormes prerrogativas a los jefes de Estado en la conducción de los asuntos internacionales.[280] La influencia del ejecutivo fue reforzada, además, cuando la voluntad política resultó decisiva para reactivar ciertas orientaciones diplomáticas, como las relacionadas con los lazos Sur-Sur.[281]

[279] Cf. capítulo I sobre el papel de los golpes de Estado o las reorientaciones de los años noventa, pp. 53-57 y 94-99.

[280] Artículo 84-VII de la Constitución de 1988 en Brasil: "Corresponde exclusivamente al Presidente de la República: (…) VII- mantener las relaciones con Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos".

Artículo 32 15º de la Constitución chilena de 1980: "Son atribuciones especiales del Presidente de la República: (…) 15º.- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 Nº 1º. Las discusiones y las deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente así lo exigiere".

Artículo 236-4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: "4- Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales". Ariane Figueira Roder, *Introdução à análise de Política Externa*, São Paulo, Editora Saravia, 2011.

[281] Aunque intervenían cada vez más actores, además de diplomáticos, la fuerza

Hugo Chávez asumió su preeminencia en este ámbito, con el regreso de la oposición al Parlamento después de las elecciones de 2010, sin que de cualquier modo tuviera la mayoría: "La política exterior la dirige el Presidente de la República, es una atribución exclusiva del Presidente […]. Lo único importante es que la Asamblea Nacional debe aprobar la designación de los embajadores, pero para ello no es necesario que tengamos los dos tercios".[282] Por lo tanto, más que a las instituciones, la densificación Sur-Sur debió su dinámica a los equipos gubernamentales y al papel de ciertos actores políticos.

1. Varios jefes de Estado personalmente comprometidos

Los análisis de política exterior *(Foreign Policy Analysis)* dan cada vez mayor importancia a las representaciones de actores (los llamados estudios cognitivos) y a la influencia de los individuos en la elaboración de la diplomacia de un Estado.[283] Algunos trabajos sobre el cambio en relaciones internacionales confirman la importancia de las personalidades políticas: el papel del líder es así la primera causa explicativa de la reorientación drástica de las políticas exteriores según Charles Hermann.[284] Nuestro objetivo no es apreciar cualidades

---

de estos últimos seguía siendo aún muy grande. Carlos Aurelio Pimenta de Faria, "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, núm. 2, 2008, p. 81. El autor enumera seis factores explicativos: el marco constitucional, el papel disminuido del legislativo para las medidas obligatorias, el carácter "imperial" del presidencialismo brasileño, el modelo económico ISI que no incitó a abrirse al mundo, la elección de una diplomacia no conflictiva y la profesionalización del cuerpo diplomático.

[282] "Ochenta mil millones de dólares en la Faja del Orinoco para los próximos dos años", MINCI. *Prensa Presidencial*, 27 de septiembre de 2010.

[283] La obra pionera en este ámbito es la de Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976; Samy Cohen, "Pouvoir, décision et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère", en Marie-Claude Smouts (coord.), *Les nouvelles relations internationales*, París, Presses Universitaires de Sciences Po, 1998.

[284] Margaret Hermann ha estudiado el papel de los individuos así como el historiador francés Jean-Baptiste Duroselle. Robert Gilpin, *War and Change in World Poli-*

particulares de presidentes que han marcado la reactivación Sur-Sur, sino más bien conocer su influencia directa en este proceso. Dos personajes impulsaron particularmente la reorientación diplomática de sus países: Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Hugo Chávez en Venezuela, ambos con un carisma influyente en la visibilidad internacional de sus políticas. Por su itinerario y por su carácter simpático y conciliador, el exsindicalista brasileño acumuló más recompensas que todos sus predecesores.[285] Las dotes de orador y la retórica incisiva del líder venezolano lo convirtieron en una de las figuras más conocidas en el mundo.

Justamente, fue en Venezuela en donde la reactivación Sur-Sur dependió más de la voluntad presidencial.[286] La repartición de los

---

tics, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 96; Charles F. Hermann, "Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy?", *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 1990; Kalevi J. Holsti, "Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory", en *Change in the International System*, Aldershot, Elgar, 1991, pp. 83-100; Gary Goertz, *Context of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 44, 72 y 248; Margaret G. Hermann, Thomas Preston, Baghat Korany y Timothy M. Shaw, "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals", *International Studies Review*, vol. 3, Issue 2, verano de 2001; Jean-Baptiste Duroselle y André Kaspi, "La personnalité de l'homme d'État", en *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, París, Armand Colin, 2002, vol. 2, 13a. ed., pp. 284-313.

[285] Entre los numerosos premios que recibió, podemos citar el Premio Houphouët-Boigny de la Paz, de la UNESCO, el Premio del Servicio Público del centro privado estadounidense de investigación Woodrow Wilson Center; el Premio "Hombre del año" de la *Chatham House* de Londres, y la elección como "personalidad del año" de *Le Monde* y la revista *Time*. El ministro Celso Amorim también fue honrado con varias distinciones. "Lula é homenageado nos Estados Unidos", *ANBA*, 22 de septiembre de 2009; "Brasil: Lula cierra 2009 entre reconocimientos olímpicos, película y críticas", *Efe*, 29 de diciembre de 2009; "Lula da Silva es elegido la persona más influyente del mundo por la revista Time", *Infolatam*, 29 de abril de 2010.

[286] Esta observación no significa que el presidente venezolano dictaba solo la política exterior de su país; estaba rodeado de asesores que, en algunos casos, trabajaron anteriormente en las redes militantes de izquierda radical. Por ejemplo, Ali Rodríguez Araque fue comandante de la guerrilla en los años sesenta; ocupó diversos cargos en los gobiernos chavistas: ministro de Energía y Minas, ministro de Relaciones Exteriores, ministro de Economía y también embajador en Cuba; asimismo, fungió como secretario general de la OPEP. Richard Gott, "The New Politics of Oil", en *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*, Nueva York, Verso, 2005, p. 169.

Estados en cinco polos elaborada por Hugo Chávez en 2004 fue transferida al organigrama del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE) con la reforma de 2005.[287] Además, el dirigente tuvo dificultades para encontrar a un jefe duradero a la cabeza de esta institución. Los primeros años del poder chavista estuvieron marcados por una sucesión de cinco designaciones en este puesto antes de la llegada de Nicolás Maduro en 2006. Esta falta de continuidad no pudo sino reforzar el control presidencial en las decisiones de política exterior.[288] Además, Nicolás Maduro, quien entró a la política por la vía parlamentaria hasta llegar a la presidencia de la Asamblea Nacional, debía su carrera al chavismo y daba la impresión de inscribirse incondicionalmente en los pasos de su superior jerárquico. No supimos de ninguna tensión entre Hugo Chávez y su ministro a propósito de la estrategia Sur-Sur entre 2006 y 2011. El papel del jefe de Estado apareció entonces incontestado en la conducción de la diplomacia venezolana. Las relaciones con Irán lo demuestran: el presidente acudió once veces a este país, es decir, casi una vez por año desde su elección a finales de 1998. Sus visitas generaron nuevos proyectos; Hugo Chávez estuvo directamente involucrado en el buen desarrollo de esta asociación, acudiendo de manera recurrente a las sedes de las fábricas iraníes-venezolanas.

También en Brasil la influencia presidencial fue palpable en la revitalización de los vínculos con el mundo en desarrollo. Lula mismo tuvo la idea de crear el proceso ASPA (América del Sur-Países Árabes). Sin embargo, su visión internacional retomaba las ideas de su organización partidista, el Partido de los Trabajadores (PT). Históricamente, este partido nacido de la izquierda radical ha defendido una interpretación revisionista de las relaciones internacionales y ha apoyado el reforzamiento de los contactos con el Sur.[289] La aspiración al

[287] Decreto 3 402 del 23 de diciembre de 2004. MPPRE, *Libro amarillo 2005*, p. 95.

[288] Entendemos por control presidencial la influencia del jefe de Estado y de su círculo más cercano de asesores.

[289] Paulo Roberto de Almeida, "La politique internationale du Parti des Travailleurs, de la fondation du parti à la diplomatie du gouvernement Lula", en Denis Rolland y Joëlle Chassin (coords.), *Pour comprendre le Brésil de Lula*, París, L'Harmattan, 2004.

acercamiento con África era una característica del PT que estribaba en una causa común con los pueblos oprimidos. Varios miembros del partido tuvieron que exiliarse durante la dictadura, algunos de ellos en África, donde establecieron lazos con movimientos de liberación nacional. Al mismo tiempo, fue instaurado un diálogo entre el PT y el Movimiento Negro Unificado (MNU) por la vía de militantes comprometidos en los dos organismos.[290] Antes de ser electo, Lula ya había viajado a diversos países en desarrollo y tenido conversaciones, en su calidad de dirigente del PT, con líderes del Sur, como los de Sudáfrica, la Autoridad Palestina, y China.[291] Sin embargo, una vez en el poder, Luiz Inácio Lula da Silva no aplicó a pie juntillas las orientaciones reivindicadas por su partido que preconizaban una ruptura más clara con los Estados del Norte.[292] Su compromiso a favor de las relaciones Sur-Sur tradujo a pesar de todo la influencia de la organización partidaria en su lectura de la escena mundial. El dirigente brasileño se rodeó además de personas clave del PT, en particular Marco Aurélio Garcia a quien designó para el cargo de asesor especial de la Presidencia Brasileña para Asuntos Internacionales.[293]

[290] Irene Vida Gala, "A política externa do Governo Lula para a África. A política externa como instrumento de ação afirmativa...ainda que não só", tesis de Diplomacia, Brasilia, Instituto Rio Branco, 2007, pp. 44-56.

[291] Las relaciones del PT con China se habían vuelto tensas como resultado de los acontecimientos de Tienanmen, pero fueron reanudadas a partir de 2001. Sebastião Velasco e Cruz y Ana María Stuart, "Cambiando el rumbo: la política exterior del gobierno de Lula", en Carlos Chacho Álvarez (coord.), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2003, pp. 121-122; "Lula-Mandela", *Jornal do Brasil*, 21 de julio de 1998.

[292] Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", *Contexto Internacional*, vol. 29, núm. 2, julio-diciembre de 2007, p. 294.

[293] Marco Aurélio Garcia fue secretario de relaciones internacionales del PT de 1996 a 2002. Trabajó sobre todo en la esfera regional. Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, *op. cit.,* p. 296.

2. El apoyo burocrático limitado

Cuando la intervención presidencial es determinante, ¿cuál es el papel de la burocracia en la elaboración de las políticas Sur-Sur? Constatamos que los dirigentes brasileños y venezolanos supieron remodelar los ministerios a su favor.[294]

En Venezuela la radicalización, profundizada a partir de 2004, provocó un desplazamiento de las élites diplomáticas con un cambio casi total de los funcionarios en favor de la designación de personas afines a los preceptos bolivarianos.[295] Los espíritus críticos salieron de la administración que, por consiguiente, tuvo muy poca influencia en la orientación de la política exterior de los gobiernos de Hugo Chávez.[296]

En Brasil la diplomacia presidencial también adquirió mayor importancia a partir de la elección de Fernando Henrique Cardoso, pero siempre acompañada del renombrado trabajo de Itamaraty. El Ministerio de Relaciones Exteriores desempeñó un importante papel en la continuidad de la diplomacia brasileña; a diferencia de lo que sucedía en Venezuela, su servicio era mayormente profesional.[297] No obstante, tampoco este organismo constituyó un bloque monolítico; Miriam Gomes Saraiva distingue dos corrientes principales al interior del cuerpo diplomático brasileño. Por un lado, los "autonomistas" subrayaban las diferencias Norte-Sur en los asuntos internacionales, insistían en el preponderante papel de Brasil en la región y se mostraban favorables a la profundización de las relaciones Sur-Sur.

[294] Nos limitamos aquí a mencionar la orientación Sur-Sur en general, porque faltan aún estudios a propósito de la influencia de la burocratización en la puesta en marcha de ésta, en particular sobre las luchas internas, las reticencias y también las buenas voluntades de los funcionarios para hacer avanzar ciertos proyectos.

[295] La importancia de los diplomáticos no profesionales en el total del cuerpo se remonta al periodo anterior a la presidencia de Hugo Chávez. Carlos A. Romero, "La política exterior de Chávez: entre los doméstico y lo global", *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, año I, núm. 2, diciembre de 2004, p. 132; Rafael Antonio Duarte Villa, "Política externa na administração Hugo Chávez", *Política Externa*, vol. 13, núm. 1, junio-agosto de 2004, p. 102.

[296] Sin embargo, los disfuncionamientos internos pudieron retrasar la voluntad presidencial, como lo hemos mencionado anteriormente. Cf. capítulo V-A-1-b, p. 377.

[297] Guilherme Casarões, "Itamaraty's Mission", *The Cairo Review of Global Affairs*, núm. 12, invierno de 2014.

Por otro lado, los "institucionales pragmáticos" preconizan la inserción mundial de Brasil mediante el apoyo a los regímenes internacionales y la adopción de un liderazgo discreto.[298] De manera general, los diplomáticos en funciones hacen caso omiso de sus diferencias y presentan denominadores comunes alrededor de los objetivos por alcanzar. Los matices conciernen más bien a los métodos para lograr los resultados deseados;[299] así, en el momento de formar su equipo, Lula, de manera muy lógica, privilegió a los sectores autonomistas, cuyas percepciones eran más parecidas a las suyas.

Dos nombramientos simbolizaron esta estrategia: el de Samuel Pinheiro Guimarães como secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el de Celso Amorim como ministro de Relaciones Exteriores. Samuel Pinheiro Guimarães encarnó la reorientación diplomática escogida por los gobiernos de Lula, ya que había sido descartado de los puestos importantes durante los mandatos de Fernando Henrique Cardoso, por su oposición demasiado virulenta al proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).[300] Sus escritos revitalizaron los temas de la teoría de la dependencia que; por ejemplo, concibe las interacciones mundiales en términos de centro y periferia.[301] Cuando dirigió el Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales (IPRI), de 1995 a 2001, impulsó las publicaciones sobre los países emergentes.[302]

[298] Miriam Gomes Saraiva, "As estratégias de Cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 2, 2007, pp. 45-46.

[299] Miriam Gomes Saraiva, "A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas", *Mural Internacional*, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 2010, pp. 48-51.

[300] Sabastião Velasco e Cruz y Ana Maria Stuart, *op. cit.,* p. 117.

[301] Samuel Pinheiro Guimarães, *500 anos de Periferia*, Porto Alegre/Río de Janeiro, Da Universidade/Contrapunto, 2007 [1999]; Samuel Pinheiro Guimarães, "Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 4, núm. 1, 1998.

[302] El IPRI es el instituto de investigación de la Fundación Alexandre de Gusmão (FUNAG), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Samuel Pinheiro Guimarães (coord.), *Brasil e África do Sul*, Brasilia, FUNAG, 1996; *Estratégias Índia e Brasil*, Brasilia, FUNAG, 1997; *África do Sul: visões brasileiras*, Brasilia, FUNAG, 2000, y *Brasil-China: multipolaridade*, Brasilia, FUNAG, 2003.

Por su parte, Celso Amorim no era considerado particularmente cercano a la visión del PT antes de su designación como ministro. Sin embargo, su elección no fue anodina: permitió conservar la imagen profesional de Itamaraty —diplomático de carrera; ya había sido ministro de Relaciones Exteriores entre 1993 y 1994— y a la vez reforzar la corriente de los autonomistas. Durante su primer paso breve a la cabeza del Ministerio, Celso Amorim defendió causas cercanas a las de Lula, como la conquista de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Experimentó además la frustración de la Ronda de Uruguay en el GATT y se involucró fuertemente en las cuestiones de no proliferación de armas y desarme, en particular en Irak.[303]

El ejemplo brasileño nos permite señalar que el papel de los personajes políticos no se limitó al de los jefes de Estado; también en los diversos escalones burocráticos los lazos con el mundo en desarrollo fueron a veces fruto de voluntades individuales.[304] La implementación de una política africano-venezolana resultó así, en gran parte, del trabajo de individuos específicos y de su equipo cercano, especialmente del viceministro Reinaldo Bolívar.[305] Ya abordamos la importancia de la conformación de viceministerios para profundizar las relaciones Sur-Sur de Venezuela;[306] después de cinco años de funcionamiento, se constató una diferencia de resultados entre el de África y el de Asia, Medio Oriente y Oceanía. Mientras que una estrategia africana de conjunto se dibujó en torno a la Agenda África,[307] el otro polo pareció limitarse más a gestionar relaciones en función de las prioridades presidenciales, en particular con China e

[303] En lo que respecta a la no proliferación, véase Carlos Patti, "Brazil and the Nuclear Issues in the Years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, núm. 2, 2010, p. 188.

[304] A propósito de la influencia de algunos diplomáticos en los primeros contactos entre Brasil y África, cf. capítulo I-A-2-a, pp. 96-97.

[305] Parece que el embajador de la República Bolivariana en Francia en 2011, Jesús Arnaldo Pérez, también secretario ejecutivo de la Mesa Presidencial Estratégica de ASA, representó otro pilar de la política africana durante los gobiernos de Hugo Chávez.

[306] Cf. capítulo II-A-2-c, pp. 200-201.

[307] Lo que no quiere decir que la estrategia africana no haya tenido fallas. El trabajo de Reinaldo Bolívar fue, por ejemplo, objeto de críticas internas a propósito de la lógica escogida. Cf. capítulo II-A-2-b, p. 195.

Irán.[308] Desde 2005, el Viceministerio para Asia-Medio Oriente-Oceanía padeció la sucesión de numerosos nombramientos en su dirección, mientras que la subdivisión para África se caracterizó por una gran continuidad de liderazgo.[309] Finalmente, Hugo Chávez visitó pocos países africanos; la diplomacia venezolana dispuso desde 2005 de una estrategia para África más bien gracias al trabajo del viceministro, reforzado más tarde con la creación del Secretariado Permanente del proceso ASA (América del Sur-África). El establecimiento de las relaciones oficiales y la preparación de objetivos anuales fueron obra de Reinaldo Bolívar y su equipo. Por lo demás, éste visitó 25 países africanos entre enero de 2005 y octubre de 2008.[310] La presencia venezolana en África se debió entonces mucho a la labor del viceministro y de su entonces jefa de gabinete.

Los aparatos diplomáticos secundaron las iniciativas Sur-Sur de los líderes brasileño y venezolano; sin embargo, este aparente reforzamiento resultó de nombramientos políticos, o fueron dirigidos por funcionarios cuyas convicciones eran muy similares a las de los líderes, lo que los hizo tributarios de las alternancias políticas. Los esfuerzos de institucionalización de los contactos Sur-Sur parecieron entonces contribuir mayormente a la durabilidad de estas orientaciones que a un consenso entre los agentes administrativos.

Existió por lo tanto una fuerte correlación entre la reactivación Sur-Sur y la voluntad de un puñado de actores políticos y diplomáticos. ¿De qué manera esta situación importó para la durabilidad y el arraigo de esta reactivación?; las conclusiones son paradójicas.

[308] Sobre el caso de India véase Hernán Lucena, "India. Un vacío en la política exterior bolivariana", *Humania del Sur*, año 4, núm. 6, enero-junio de 2009.

[309] Temir Porras Ponceleón ejercía una doble función en 2009: viceministro para Asia, Medio Oriente y Oceanía desde julio de 2008, y director de gabinete del ministro Nicolás Maduro desde julio de 2007. MPPRE, *Memoria y cuenta año 2009*, Informe de actividades para la Asamblea Nacional, pp. 4-5.

[310] MPPRE, "Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008", Powerpoint interno, octubre de 2008, p. 30.

3. Una dependencia de doble filo

El ejercicio más libre de la voluntad política volvió más dinámica la intensificación de las relaciones Sur-Sur; el ritmo de las visitas presidenciales y el aumento de los acuerdos de cooperación así lo demostraron. Los acercamientos intergubernamentales Sur-Sur y su rapidez fueron posibles de alguna manera porque pudieron expresarse aspiraciones individuales.

Otro efecto positivo del vínculo entre representantes políticos y la diplomacia Sur-Sur radicó en la aparición de las cuestiones internacionales en el centro del debate político interno. Según los resultados del Latinobarómetro, el interés por la política exterior aumentó aún más en Brasil y Venezuela en los últimos años.[311] Las decisiones gubernamentales no fueron las únicas razones de esta atención creciente: el regreso de la democracia, la inserción en la economía mundial, la cobertura más importante de la temática por los medios de comunicación conformaron factores complementarios,[312] y el dinamismo de los poderes públicos desempeñó también un papel en este entusiasmo.[313] La asociación del acercamiento Sur-Sur con las posiciones de los presidentes en turno permitió el surgimiento de esta temática en el debate público. Esta dependencia del ejecutivo participó del

[311] Sirva como recordatorio el porcentaje de las personas interesadas, que aumentó de 35 a 50% en Brasil entre 2004 y 2008 y de 41 a 62% en Venezuela, en comparación con casi un estancamiento en Chile, que presentaba al principio porcentajes altos: el interés de los chilenos pasó de 54.4 a 55.9%. Para detalles de los datos, cf. anexo 41, cuadro 82, p. 312.

[312] Andrés Serbin, "Latin American Foreign Policies: Incorporating Civil Society Perspectives", en Jacqueline Braveboy-Wagner (ed.), *The Foreign Policies of the Global South*, Londres, Lynne Rienner, 2003, pp. 99-124; Carlos Aurélio Pimenta de Faria, "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, núm. 2, 2008, pp. 93-94; Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", *Contexto Internacional*, vol. 29, núm. 2, julio-diciembre de 2007, p. 305; José Romero Pereira Júnior, "Eleições e política externa", *Mundorama*, 19 de abril de 2010.

[313] Paulo Roberto de Almeida, "Uma nova 'arquitetura' diplomática? –Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, núm. 1, 2005, p. 96; Carlos Aurélio Pimenta de Faria, *op. cit.,* p. 86.

reconocimiento de la política exterior como una política pública, sujeta a debates y controversias.

No obstante, la exagerada dependencia del ejecutivo podría perjudicar la continuidad de las iniciativas lanzadas cuando el equipo dejara el poder y los diplomáticos cambiaran de puesto. La politización del proceso venezolano ilustró esta situación.[314] En Brasil, los debates no estuvieron tan polarizados, pero ciertas decisiones de los gobiernos de Lula sirvieron a los candidatos de la oposición para diferenciarse. José Serra, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), denunció, por ejemplo, la política con Irán, en nombre de la defensa de los derechos humanos. Durante la visita de Mahmud Ahmadineyad a Brasil en noviembre de 2009, José Serra publicó la siguiente declaración: "Es incómodo recibir en Brasil al jefe de un régimen dictatorial y represivo. Después de todo, tenemos un pasado reciente de lucha contra la dictadura y firmamos ideales de democracia y derechos humanos en la Constitución de 1988. Una cosa es mantener relaciones diplomáticas con las dictaduras, otra es acoger a sus dirigentes en casa".[315] Las críticas sobre las concesiones que Luiz Inácio Lula da Silva habría hecho a ciertos países en desarrollo representaron una falla que la oposición política empleó, en gran medida en el contexto doméstico, durante la campaña por la elección presidencial de 2010. Estas objeciones no se limitaron a un simple uso electoral; algunos sectores de la sociedad civil brasileña también criticaron la profundización de los lazos iraní-brasileños. La visita de Mahmud Ahmadineyad suscitó las protestas de varias asociaciones progresistas.[316] La República Islámica y algunas de sus prácticas provocaron entonces reacciones que, si bien se mantuvieron circunscritas a sectores comprometidos, superaron sin embargo el mero marco diplomático.

En el seno de una misma corriente ideológica, las decisiones que dependían demasiado de un solo individuo pudieron también ser

[314] Cf. supra, pp. 581 y ss.

[315] José Serra, "Visita indesejável", *Folha de São Paulo*, 23 de noviembre de 2009.

[316] "Passagem do presidente do Irã provoca protestos em Brasília", *Folha Online*, 23 de noviembre de 2009; "Manifestantes no Río de Janeiro rejeitam visita de Ahmadinejad e criticam Lula", *Folha Online*, 22 de noviembre de 2009.

cuestionadas. La tentativa brasileña de inmiscuirse en la resolución del *dossier* nuclear iraní pareció proceder de una estrategia instrumentada entre el jefe de Estado, Lula, y su ministro, Celso Amorim. Sin embargo, esta estrategia no obtuvo la unanimidad dentro del Partido de los Trabajadores. Uno de los primeros gestos de alejamiento de la nueva presidenta, Dilma Rousseff, apuntó justamente a las relaciones con la República Islámica. En marzo de 2011, por primera vez en 10 años, Brasil votó contra Irán en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Se trataba de apoyar la propuesta de enviar un relator especial a este país para investigar sobre las violaciones a los derechos humanos que habrían sido cometidas en los gobiernos de Mahmud Ahmadineyad.[317] Este ejemplo confirmó la fragilidad de una diplomacia demasiado ligada a ciertas personalidades políticas.[318]

Introducir las relaciones Sur-Sur en el debate nacional resultó por consiguiente a veces contraproducente, ya que éstas pudieron servir de argumentos a favor de la oposición y ser cuestionadas. Los dos países más comprometidos a favor de un acercamiento con el mundo en desarrollo fueron al mismo tiempo aquellos en donde este proceso se encontró cuestionado en mayor medida. En Brasil la encuesta dirigida por Amaury de Souza indica que la aprobación de la diplomacia llevada a cabo durante los dos periodos presidenciales de Lula fue más débil (46%) que la de su predecesor (62%). Vale la pena precisar que, según el autor, estos resultados se explican también por la menor importancia que se dio a estos asuntos en el debate político antes de

[317] Desde 2002, Irán no autorizaba la renovación del mandato de este relator especial. Ya en 2001 Brasil se abstuvo a este respecto. "Brasil vota contra Irán en Naciones Unidas por primera vez en una década", *El País*, 24 de marzo de 2011; "Em votação da ONU, Brasil muda de posição e se mostra favorável à investigação no Irã", *Blog da política externa brasileira*, 24 de marzo de 2011.

[318] Sobre la política exterior durante la presidencia de Dilma Rousseff, véase Amado Luiz Cervo y Antônio Carlos Lessa, "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)", *Revista Brasileira de Política internacional*, vol. 57, núm. 2, 2014, pp. 133-151; Mariana Kalil y Jacqueline Braveboy-Wagner, "Brazil's International Rise in the Twenty-First Century: Ambitions and Difficulties", en Jacqueline Braveboy-Wagner (ed.), *Diplomatic Strategies of Leading Nations in the Global South*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 27-58; David R. Mares y Harold A. Trinkunas, "Why Brazil Falls Short and What It Might Do Differently", en *Aspirational Power*, Washington D. C., Brookings Institution Press, 2016, pp. 165-182.

la alternancia de 2003.[319] El aumento de la visibilidad de las relaciones Sur-Sur pareció entonces provocar más polarización en Brasil.

Finalmente, podemos preguntarnos si la durabilidad de las iniciativas en relación con los Estados del Sur no dependería de su carácter autonómico respecto de sus instigadores. Hasta el momento no hemos mencionado el caso chileno en este apartado. En efecto, sostenidos por un consenso societal más fuerte, los representantes políticos han tendido a inscribirse en la continuidad de sus predecesores. Chile presentó una intensificación de conexiones con el mundo en desarrollo menos proclamada y más específica, pero más progresiva y, según toda apariencia, más duradera. La elección de Sebastián Piñera permitió poner a prueba el arraigo de las relaciones Sur-Sur en la diplomacia chilena. La llegada al poder del candidato de la Coalición por el Cambio, que reunió varios partidos de derecha durante la elección presidencial de diciembre de 2009, acabó con veinte años de gobierno de la Concertación. En sus primeras declaraciones, Sebastián Piñera reconoció el legado de sus predecesores en materia de política exterior e inscribió su proyecto en la profundización más que en el cambio. Declaró que su equipo iba a actuar en función de los "principios que tradicionalmente han orientado la política internacional de Chile, que ha sido siempre una política de estado […] (que) ha tenido estabilidad cuando hay cambios de gobierno".[320] De hecho, desde su primer año en el poder, Sebastián Piñera viajó a China, socio en desarrollo privilegiado de Chile, y al siguiente realizó una visita inédita al Medio Oriente. Las negociaciones de tratados de libre comercio continuaron; e incluso se concretaron con Malasia y Vietnam.[321] El ejemplo dado por la alternancia política en Chile simboliza también el amplio abanico ideológico de actores

[319] Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil*, Río de Janeiro, Elsevier/CEBRI, 2009, p. 125.

[320] "Chile: Piñera promete una política exterior 'coherente' con los intereses del país", *Infolatam*, 25 de marzo de 2010. Esta afirmación fue confirmada por varios autores, que no obstante notaron un mayor énfasis en la promoción del libre comercio. Sebastián Briones y Andrés Dockendorff, "Continuidad y cambio en la política exterior chilena en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)", *Estudios Internacionales*, vol. 47, núm. 180, 2015, pp. 133-134.

[321] <http://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/> (20 de junio de 2015).

susceptibles de orientarse hacia el Sur. Mientras que en Brasil y Venezuela la reactivación de las diplomacias Sur-Sur estuvo relacionada con la elección de presidentes de izquierda, el caso chileno recuerda que los lazos no fueron exclusivos entre las relaciones con el mundo en desarrollo y en las ideas políticas específicas de América del Sur.[322]

El ejercicio de la voluntad individual en los contactos Sur-Sur destacó una contradicción: permitió la intensidad del acercamiento, pero sin garantizar la durabilidad. Este margen de maniobra pudo sin embargo resultar fructífero en caso de haberse utilizado virtuosamente, en particular cuando se dedicó a institucionalizar iniciativas propuestas. Paradójicamente, una voluntad política ejercida en un periodo determinado marca la inserción internacional de un país cuando impide todo retorno, es decir, cuando logra circunscribir la libertad de acción de sus sucesores. En otros términos, se trata de crear una lógica de dependencia del camino dentro de los ministerios y los organismos que se estructuran mirando hacia el Sur. Fueron importantes los esfuerzos gubernamentales en la institucionalización de la reactivación.

Las dos facetas del arraigo que fueron la difusión a los actores no gubernamentales y el enraizamiento en las instituciones del Estado, se asemejaron a grandes obras en construcción, aunque la segunda haya tenido mayor progreso en el curso de los diez primeros años de esta dinámica Sur-Sur. Así, las reformas institucionales en Brasil obligaron a la presidenta y a su nuevo equipo a seguir el camino trazado por la administración precedente. A principios de 2011, Dilma Rousseff viajó a China para participar en la Cumbre de los BRICS, y su primer ministro de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota, visitó India en el marco de IBAS.[323] La existencia de una continuidad diplomática se tradujo asimismo cuando Brasil lamentó el bloqueo del

[322] Esta observación vale también para las primeras experiencias Sur-Sur. Cf. capítulo I, pp. 73 y ss.

[323] "Sétima Reunião da Comissão Mista Trilateral do Fórum IBAS –Comunicado Ministerial– Nova Delhi, no dia 8 de março de 2011", *Boletín del MRE núm. 94*, 8 de marzo de 2011; "Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China - Pequim, em 12 de abril de 2011", *Boletín del MRE núm. 150*, 12 de abril de 2011.

proyecto de resolución que condenaba la ilegalidad de la colonización israelí en los Territorios Palestinos ocupados a principios de 2011.[324] El compromiso de las sociedades confirmó su importancia gracias al ejemplo chileno, donde la mejor coordinación con el sector privado y los descendientes de palestinos explicó en parte la persecución de varios objetivos internacionales luego de la elección de Sebastián Piñera.

Conclusión del capítulo

La difusión societal de las relaciones Sur-Sur analizadas en este trabajo representó la última frontera del proceso de densificación. El acercamiento transnacional entre los tres países estudiados y África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente siguió siendo generalmente demasiado débil para garantizar la durabilidad de este movimiento.

De nuestros casos, Chile se destaca gracias a un amplio consenso social en torno a la política exterior y a la ampliación del número de actores que participaron en su elaboración. En Venezuela, en cambio, la politización de la diplomacia, asociada al proyecto del presidente Hugo Chávez, perjudicó la propagación de las iniciativas gubernamentales más allá de su esfera partidista; la continuidad de los lazos creados se encontró entonces fuertemente cuestionada. Brasil, finalmente, se situó a la mitad del camino de los dos ejemplos precedentes. La inserción internacional de este país vía las relaciones Sur-Sur se insertaba cada vez más en el debate político, lo que puso de manifiesto la creciente atención que despertó en la sociedad. Pero los contactos entre los actores sociales brasileños y los del mundo en desarrollo se limitaron a un pequeño número de participantes.

Los gobiernos del Brasil de Lula, del Chile de la Concertación primero y posteriormente de la Coalición por el Cambio, y de la Venezuela de Hugo Chávez, reconocieron la importancia del papel que pudieron desempeñar los socios no gubernamentales; las respuestas que propusieron, y su alcance, variaron en función de cada caso. Ninguno compensó la ausencia relativa de comunicación directa en-

[324] "Votação no Conselho de Segurança sobre os assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados", *Boletín del* MRE *núm. 67*, 18 de febrero de 2011.

tre las sociedades. Los lazos transnacionales permitieron multiplicar los enlaces, impulsados por las autoridades políticas, excepto cuando estuvieron fuera de la legalidad. El Estado no estuvo nunca muy alejado de las relaciones Sur-Sur a inicios del siglo XXI.

Esta conciencia gubernamental respecto a la difusión de sus acciones parece indispensable para la continuidad de la reactivación Sur-Sur. De acuerdo al pensamiento durkheimiano, la integración de un número cada vez mayor de entidades en la dinámica Sur-Sur constituye una garantía de perdurabilidad; los pocos ejemplos que existen lo confirman. La evolución de las diplomacias chilena y brasileña hacia el Medio Oriente estuvo acompañada de la creciente movilización de los descendientes árabes. Las comunidades aprovecharon la oportunidad ofrecida por estas inclinaciones gubernamentales para promover el acercamiento con sus territorios de origen. Al mismo tiempo, este nuevo dinamismo reveló una concienciación de este estrechamiento, a veces provocada por las iniciativas de los poderes públicos. Los gobernantes y las comunidades se influían recíprocamente y sus interacciones desembocaban en el reforzamiento de las relaciones con el Medio Oriente. No insinuamos que la acción de las diásporas árabes haya sido el único factor de motivación para los representantes políticos, sino que desempeñó un papel nada despreciable.

El ejemplo de las comunidades permite hacer hincapié en un elemento crucial en el arraigo de las políticas exteriores Sur-Sur. Su participación planteó preguntas domésticas sensibles para los países involucrados, ya que conducían a reflexionar sobre la definición de la identidad de los pueblos brasileño y venezolano. La movilización más compleja de los afrodescendientes recordó que la situación social de algunas poblaciones restringió su compromiso político. Al contrario, fue en particular gracias a su poder económico como los descendientes de árabes tuvieron acceso a las esferas gubernamentales. La elección de acercarse a regiones en desarrollo despertó paralelamente desafíos que superaron los de la diplomacia.

La presencia de empresas nacionales en estas regiones favoreció también el avance de las relaciones Sur-Sur. A pesar de su número aún reducido comparado con el tamaño del sector privado en Brasil y Chile, las actividades realizadas incitaron a los gobiernos a orientar-

se más específicamente hacia los países en donde aquellas operaban. Además, sus proyectos atrajeron algunas veces a diversos actores nacionales; ejercieron, por lo tanto, un efecto multiplicador de las conexiones transnacionales.

Los otros componentes de las "comunidades internacionales" participaron mucho menos en la densificación de las relaciones con el mundo en desarrollo. Los representantes políticos demostraron un interés doblemente limitado: por una parte, los textos jurídicos no les otorgaban muchas veces sino un papel restringido en la conducción de la política exterior, particularmente los parlamentarios. Por otra, los políticos electos localmente recibieron, más que crearon, contactos a escala internacional, y sus acciones debieron a veces estar ligadas a la acción de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Esta influencia se expresó vía las actividades públicas de estas instituciones que formaron, difundieron y propusieron ideas, o más ideológicamente, en función de las lógicas partidistas.

Nuestra conclusión sobre los lazos transnacionales desarrollados por los sectores asociativos brasileños, chilenos y venezolanos se acerca a las de varios estudios ya efectuados en este ámbito y que comprueban la falta de enlaces entre los actores sociales.[325] Chris Alden, Sally Morphet y Marco Antonio Vieira constatan, por ejemplo, que "la creencia según la cual la sociedad civil del Sur ha contribuido a lanzar una reforma fundamental de la política mundial lejos de la centralidad del Estado, al menos en el Sur, parece errónea. […] Así, la noción de un 'Sur de los pueblos' es una aspiración más que una realidad".[326]

Para terminar, las relaciones Sur-Sur ilegales continuaron floreciendo sin que hubiera reacciones Sur-Sur sustanciales. Los gobiernos de nuestros tres casos reaccionaron frente a estos fenómenos, pero, paradójicamente, hasta entonces parecieron ser más creadores de cooperación Norte-Sur.

[325] Manfred Wilhelmy, "China y América Latina", *Estudios Internacionales*, vol. 34, núm. 133, enero-marzo de 2011; Chris Alden, Sally Morphet y Marco Antonio Vieira, "A South of Peoples", en *The South in World Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 189-210.

[326] *Ibid.*, pp. 209-210.

Varios sondeos demuestran sin embargo que los temas internacionales interesaron cada vez más a los ciudadanos. Las personas encuestadas en Brasil, en Chile y en Venezuela tendieron a concebir las relaciones Sur-Sur como una orientación adicional de la política exterior de su país más que como iniciativas que aspiraban a reemplazar asociaciones tradicionales. La percepción positiva simultánea de Estados Unidos y China se inscribió en esta lógica.[327]

Afirmar que la existencia de lazos transnacionales entre nuestros tres casos y los países en desarrollo ha favorecido el mantenimiento de nuevos contactos nos conduce finalmente a subrayar la importancia determinante de la herencia en la intensificación de las relaciones Sur-Sur, punto por el cual iniciamos este estudio. Los intercambios entre Brasil y Angola han conservado una connotación particular desde el reconocimiento brasileño pionero del Estado angoleño en 1975. Una significativa comunidad de empresarios brasileños se instaló en este país, algunos desde la época de la independencia, por lo que no fue anodino que al momento de la reactivación de una diplomacia Sur-Sur, con mayor voluntad, los organismos estatales brasileños hayan acordado préstamos de mayor envergadura a sus socios angoleños, a fin de apoyar las actividades de sociedades nacionales ahí comprometidas.[328] Asimismo, uno de los primeros proyectos de cooperación con destino a África firmado por Fernando Henrique Cardoso no fue otro que el de la instalación del centro de capacitación profesional de Cazenga.[329] La presencia de múltiples actores nacionales fue importante para la elaboración de este proyecto ya que la empresa Odebrecht contrató a 18 estudiantes de la primera generación de esta escuela.[330]

[327] Cf. anexo 41, pp. 476-480.

[328] Cláudio Oliveira Ribeiro, "A política africana do governo Lula (2003-2010)", *Tempo Social*, vol. 21, núm. 2, 2009, pp. 193-194. Fue la suspensión de los créditos a Angola debido a la crisis de la deuda lo que explica gran parte de la caída de las exportaciones de Brasil a este país. José Gonçalves, "Relações económicas e cooperação na CPLP", en José Flávio Sombra Saraiva (coord.), *Comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)*, Brasilia, IBRI, 2001, p. 156.

[329] Cf. capítulo I-B-2-b, p. 145.

[330] Alexandre Jorge de Lima, "Cooperação Técnica Bilateral Brasil-Angola: o Centro de Formação Profissional do Cazenga e a Política Externa Brasileira", tesis de Maestría en Diplomacia, Brasilia, Instituto Rio Branco, 2005, p. 79.

El surgimiento de una opinión consciente y más bien favorable a un acercamiento con el Sur nos lleva a concluir que el mejoramiento de la participación societal representa un factor decisivo de arraigo de la dinámica observada estos últimos años. Pero la constatación de un potencial no basta para garantizar la durabilidad de las iniciativas lanzadas por los gobiernos. Aunque una implicación societal real y concreta apareció, siguió siendo globalmente demasiado débil.

CONCLUSIÓN DE LA TERCERA PARTE

La reactivación de las relaciones Sur-Sur enfrentó antiguos escollos y nuevos desafíos. Las estrategias que las diplomacias brasileñas, chilenas y venezolanas iniciaron con el mundo en desarrollo durante la última década fueron debilitadas por la persistencia de dos dificultades principales, ya presentes durante el impulso tercermundista. En primer lugar, estos actores no lograron realizar todos sus compromisos; esto afectó la densidad real creada entre los socios, de lo que se desprendió el recurso, en particular por parte de los representantes brasileños y venezolanos, de una retórica generosa que pretendió legitimar sus acciones por el simple efecto de anunciarlas.

En segundo lugar, los lazos tejidos siguieron siendo mayoritariamente intergubernamentales o directamente fomentados por la acción gubernamental. El riesgo de una forma anormal de densificación de tipo anómico existió, es decir, una profundización sin creación de interdependencia, o de "solidaridad" en el lenguaje durkheimiano. Si el número de entidades en contacto no aumentaría, nada garantizaba que el acercamiento actual perdurara más allá de los mandatos presidenciales. La aparición de relaciones más sólidas fue cuestionada por conexiones aún demasiado concentradas en manos de un muy restringido número de actores. La débil integración de las sociedades de nuestros casos de estudio significa que la reactivación resultó principalmente de la orientación diplomática escogida por las autoridades.

Estos dos obstáculos pusieron en peligro la durabilidad de la dinámica: los acuerdos que no se realizaron no cumplieron su papel de enlace entre los individuos, y la dependencia a los gobiernos sometió estos procesos a los avatares de las alternancias políticas. El cambio inducido por la reactivación Sur-Sur apareció así disminuido, además, ante el surgimiento de otros desafíos.

Nuevas tensiones se manifestaron efectivamente a medida que se profundizaron los contactos entre los tres países estudiados y África, Asia en desarrollo y el Medio Oriente. Aparecieron distorsiones en relación con su espíritu original. En la práctica, su implementación se acompañó de un alejamiento de los objetivos de reciprocidad y de beneficio mutuo. Sin embargo, estas dos originalidades eran siempre reivindicadas por los actores políticos. Hemos observado la introducción de cierto unilateralismo en el ámbito de los intercambios comerciales y la aparición de asimetrías Sur-Sur en la elaboración y concretización de los acuerdos de cooperación. Una contradicción surgió entonces entre la instrumentación de relaciones horizontales y el reforzamiento progresivo de ciertas formas de egoísmo nacional.

De hecho, los gobiernos brasileño, chileno y venezolano se encontraron confrontados a las dificultades del ejercicio de la autonomía, es decir, a la expansión de las interacciones entre socios con medios limitados. Han mostrado, no obstante, estar dispuestos a reaccionar cuando identificaron y reconocieron errores. En los tres casos, las autoridades se esforzaron por aumentar el número de acuerdos aplicados y por superar las deficiencias prácticas constatadas; fue siguiendo esta lógica como han sido ofrecidas becas brasileñas a estudiantes africanos cuyos recursos no les permitían continuar con los intercambios universitarios. Además, nos pareció que los representantes políticos tomaron conciencia sobre la importancia de la inclusión de los actores no gubernamentales en sus iniciativas Sur-Sur, aunque sus acciones en este sentido tuvieron numerosos límites.

En su conjunto, la intensificación de las relaciones Sur-Sur subraya el potencial de la acción política. La dependencia de los gobiernos refleja la expresión de la voluntad, incluso de la determinación, de los dirigentes. Además, la preservación de la autenticidad de los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con el mundo en desarrollo depende actualmente de reacciones y decisiones políticas.

CONCLUSIÓN GENERAL

"If you think you are too small to make a difference,
Try sleeping in a closed room with a mosquito"

Proverbio africano

Del análisis de las relaciones Sur-Sur y sus significados para el sistema internacional, a partir de los casos brasileño, chileno y venezolano, concluimos que en un contexto de interdependencia, todos los actores estatales pueden participar en el cambio internacional, que no podría reducirse a la labor de las grandes potencias. La aparición del debate sobre los efectos sistémicos de los países emergentes reproduce, desde nuestro punto de vista, la idea según la cual sólo los Estados dominantes contribuyen a la evolución de la escena mundial. Pensamos, más bien, que los aportes de los países emergentes están por ser identificados, más allá de sus atributos de potencias crecientes; pero sobre todo, invitamos a no limitar el análisis de esta parte visible del iceberg y a no olvidar el papel, menos ostentoso pero igualmente indispensable, de los demás actores estatales.

La interdependencia, en efecto, crea lazos entre estas entidades que impiden que puedan ignorarse. Nos inscribimos en la línea de pensamiento durkheimiana, según la cual "la densidad dinámica de las sociedades, al aumentar la intensidad de la vida social y ampliar el horizonte que cada individuo abarca con su pensamiento y llena con su acción, modifica profundamente las condiciones fundamentales de la existencia colectiva".[1]

Este trabajo permite afirmar que el acercamiento operado por los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos con sus socios en desa-

[1] Émile Durkheim, *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires, La Pléyade, 1976, p. 128.

rrollo de África, Asia y el Medio Oriente a principios del siglo XXI, participó doblemente en la transformación del sistema internacional. El hecho de que estas relaciones reposaran sobre la noción de solidaridad o se desplegaran de un modo competitivo, por su densificación, modificaron el sistema internacional, descentralizándolo. Sirvieron, al mismo tiempo, de trampolín a diplomacias reivindicativas de reforma sobre su funcionamiento.

Hemos formulado tres hipótesis para tratar de analizar las transformaciones internacionales inducidas por los lazos Sur-Sur. No obstante, diseñar el "cómo" no significa que nos comprometamos con la ineluctabilidad de este cambio, ni sobre el resultado al que pudiera conducir. De hecho, la temporalidad seleccionada para este trabajo nos invita a subrayar tendencias en vez de sacar conclusiones cerradas. El periodo política y económicamente más difícil que atraviesan Brasil y Venezuela desde 2013 permitirá desarrollar nuevas reflexiones sobre los resultados aquí presentados.

La primera hipótesis señala el carácter incremental de las evoluciones que resultaron de las relaciones entre nuestros tres casos de estudio y los países en desarrollo. Una característica histórica de las diplomacias Sur-Sur reside en su presencia fluctuante en la agenda de las políticas exteriores. Las medidas de institucionalización, el progreso en la realización de los compromisos adquiridos y el impulso a la profundización de los contactos transnacionales indican los esfuerzos de los gobiernos estudiados para asegurar la continuidad de sus iniciativas.

Finalmente, hemos constatado que si se quiere que el cambio opere a escala global mediante un proceso de *path shifting,* los representantes promovedores de iniciativas Sur-Sur deben intentar crear una lógica de *path dependence* al interior de su estructura diplomática y de sus sociedades. Pero la rápida densificación operada durante los diez años estudiados siguió siendo, en conjunto, demasiado intergubernamental para que podamos afirmar su durabilidad. La resistencia de las relaciones, incluidas las económicas, frente a la crisis financiera y económica mundial entre 2008 y 2011, permite pensar que un retroceso, si tuviera que producirse, presentaría un aspecto diferente de aquel provocado por la crisis de la deuda en los años ochenta. Sin embargo, la inclusión de la política exterior en los debates electorales

domésticos recuerda que varias decisiones tomadas respecto a ciertos países en desarrollo no generaron unanimidad.

Una deducción lógica emana de la primera hipótesis: el cambio iniciado por las relaciones Sur-Sur se realiza a largo plazo porque es incremental.[2] Nuestro primer capítulo demuestra que no fue la reactivación a inicios del siglo XXI la que inició la dinámica de cambio, sino más bien la primera ola de acercamiento de los años 1950-1980. El reflujo de las relaciones debido a las dificultades posteriores tiende a hacer olvidar la importancia de estos momentos fundadores, incluso en la evolución de las relaciones bilaterales —pensemos en el caso de Brasil y de Angola, de Chile y China, o también de Venezuela y los países miembros de la OPEP— y en el contenido de las reivindicaciones recientes. Retomamos aquí la observación de Robert Gilpin a propósito del cambio "por arriba". El autor constata que el equilibrio del poder entre los actores evoluciona más rápidamente que la planificación y las reglas del sistema.[3]

Entre estos momentos fundadores, la Conferencia de Bandung merece cierta reconsideración por su contribución a las relaciones internacionales; la atención que suscitó en aquella época no debe ser menospreciada.[4] En efecto, "el discurso de los No Alineados constituye el verdadero primer contra-relato geopolítico, oponiéndose a la representación dominante producida por los occidentales. Desde fi-

[2] Jon Rosenbaum y William Tyler presentan ya esta característica en su texto de 1975, en el que estiman que la influencia del Sur puede crecer si estos países se asocian, pero que el proceso será lento. Jon H. Rosenbaum y William G. Tyler, "South-South Relations: The Economic and Political Content of Interactions among Developing Countries", *International Organization*, vol. 29, núm. 1, invierno de 1975, p. 258.

[3] Robert Gilpin, *War and Change in Word Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 [1981], p. 48.

[4] Henri Laurens, "Les Afro-Asiatiques : acteurs ou enjeux de la scène politique internationale ?", *Politique étrangère*, vol. 65, núm. 3-4, 2000, pp. 894 y 900; Ignacy Sachs, "Bandung, les non-alignés et le développement : cinquante ans après", *Recherches internationales*, núm. 73, marzo de 2004, p. 143. Por lo demás, nuevas investigaciones van en el mismo sentido, como las de See Seng Tan y Amitav Acharya (eds.), *Bandung Revisited. The Legacy of the 1955 Asian-African Conference for International Order*, Singapur, NUS Press, 2008; Christopher J. Lee (ed.), *Making a World After Empire: The Bandung Moment and its Political Afterlives*, Athens, Ohio University Press, 2010.

nales del siglo XIX, fecha de la creación europea de una escena internacional a escala planetaria, nunca una nación no occidental había sido capaz de proponer y menos aún de imponer su propia visión del mundo".[5] El encuentro de 1955 marca la entrada en juego de nuevos actores estatales y plantea la cuestión de su integración a un sistema ya diseñado. Este proceso continúa desarrollándose y se expresó durante la última década mediante la intensificación de los lazos Sur-Sur. En la lógica del cambio gradual transformador o *path shifting,* la evolución de la escena mundial no se percibe necesariamente en el momento detonante; en este sentido, la conversión del G-20 financiero en órgano de discusión de alto nivel sobre las temáticas económicas y financieras no fue sino una ilustración concreta de un movimiento en marcha desde hace sesenta años. La conferencia de Bandung representa mucho más que una simple fecha para recordar de la historia del siglo XX: ella inicia una transformación inédita del sistema internacional.

La segunda hipótesis afirma que el cambio adopta un perfil reformista y no revolucionario. Aunque los tres países estudiados presentaron usos diferenciados de sus estrategias Sur-Sur, todos las emplearon para integrarse al marco preestablecido, ya fuese que se tratara de las instituciones internacionales o bien de los intercambios económicos globales. Sin embargo, su participación no fue pasiva en la escena mundial. Aunque se definieron como actores anti-*statu quo,* sus aspiraciones solieron basarse en la apropiación de las reglas fundadoras del sistema interestatal, e incluso en la petición de un regreso a su espíritu de origen, como en el caso de la soberanía. La aceptación de este marco no debe disminuir el alcance transformador potencial de la práctica de las reglas por estos actores.

La tercera hipótesis se interesa en los efectos de las relaciones Sur-Sur sobre el sistema internacional; es necesario matizar aquí nuestro postulado inicial. Numerosas reformas sugeridas por las relaciones Sur-Sur se quedaron en la esfera de lo potencial en los casos de Brasil, Chile y Venezuela, ya que sus aspiraciones no siempre fueron escuchadas. Por ejemplo, en el ámbito de la resolución de los

[5] Karoline Postel-Vinay, *L'Occident et sa bonne parole*, París, Flammarion, 2005, p. 118.

conflictos, los actores más poderosos se resistieron a aceptar la reforma del Consejo de Seguridad, y las proposiciones turco-brasileñas sobre Irán o las venezolanas sobre Libia, fueron excluidas de las estrategias de los participantes tradicionales. Además, constatamos que la densificación Sur-Sur planteó también nuevos desafíos en el mantenimiento de la especificidad de estos vínculos, en particular en los ámbitos de la economía y la diplomacia solidaria. Entró en juego la variable de la voluntad política a la cual regresaremos una vez que hayamos abordado nuestra sub-hipótesis sobre el factor económico.

Durante el periodo estudiado, las relaciones Sur-Sur operaron una transformación del sistema sin recurrir al recurso militar. En 1977, Bernard Chadenet se preguntaba: "Nuestro mundo, condensado por la intensificación de las comunicaciones, los transportes y los intercambios, ¿puede evolucionar sin conflictos mientras en él se enfrentan un grupo de países prósperos y una mayoría de países pobres cuya población crece rápidamente? Es la pregunta política más grave a la que el mundo deberá responder en este final del siglo XX".[6] El cambio que hemos estudiado no resultó sin embargo ni de un conflicto armado, ni de un nuevo equilibrio de las fuerzas militares en el mundo; nuestro terreno de investigación contradice, más bien, la asociación propuesta por Robert Gilpin entre modificación profunda de la escena mundial y advenimiento de una guerra.

En cambio, observamos un vínculo intrínseco entre los ámbitos político y económico. Los dos fueron complementarios para las diplomacias Sur-Sur brasileñas, chilenas y venezolanas. Los intercambios económicos contribuyeron, por ejemplo, al arraigo de estos lazos. Nuestro tema nos permitió al mismo tiempo recordar la importancia y el potencial de la voluntad política, la cual se expresó en la intensidad de la reactivación, que resultó frecuentemente de las políticas gubernamentales. Nos parece indispensable frente a las nuevas tensiones resultado de este acercamiento. Así, la asimilación de los países emergentes con los Estados considerados como los más poderosos, dependió de las decisiones tomadas por sus dirigentes a favor

[6] Bernard Chadenet, "Pour l'histoire : développement du Tiers Monde et nouvel ordre international (1977)", *Politique étrangère*, núm. 4, invierno de 2006, p. 917.

del diálogo con los socios en desarrollo. Además, sólo la acción de los actores políticos podría preservar ciertos rasgos específicos de las relaciones Sur-Sur, como la reciprocidad, la igualdad y el mutuo beneficio. Recordemos que la autodesignación forma parte de nuestros tres criterios de pertenencia al Sur: es país en desarrollo el que se considera como tal.[7] Con la evolución de las relaciones Sur-Sur y sus repercusiones sobre el sistema, esta variable gana importancia en la etiqueta "país en desarrollo", misma que pertenece cada vez más al ámbito de la elección y menos al del estigma.

A final de cuentas, la herramienta durkheimiana permite contemplar el cambio de una manera más amplia que los estudios clásicos en las relaciones internacionales. Un cambio se produce con las relaciones Sur-Sur, pero no se sitúa donde nosotros podríamos esperar que lo hiciera, es por ello que importa y merece ser estudiado. Estos lazos participan en el incremento y la progresiva complejidad de la interdependencia interestatal a escala global. A inicios del siglo XXI, una densificación material y estratégica emergió con un potencial en cuanto a la creación de lazos morales. No obstante, el proceso resultó fragilizado por un importante déficit de compromisos societales.

Este trabajo abre nuevas perspectivas de investigación. Tras diez años de reactivación, hemos sentido en ocasiones la necesidad de realizar más investigaciones empíricas para descifrar avances concretos en ámbitos más restringidos. Las consecuencias del trabajo de la Embrapa en África constituyen en un ejemplo viable, pero, de una manera general, las recepciones de las iniciativas sudamericanas en los otros países en desarrollo extrarregionales siguieron siendo desconocidas.

Hemos observado que la intensificación de las relaciones con el Sur diversificó y globalizó las políticas exteriores en nuestros tres casos, por lo que creemos pertinente estudiar también la evolución de las relaciones con otros socios no tradicionales, de Asia Central, de Europa del Este y del Pacífico, para analizar si el movimiento estudiado con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente fue aislado o si respondió a la ampliación más general de las diplomacias estudiadas.

[7] Cf. introducción, pp. 30-35.

En una lógica similar, la ampliación de la política exterior se ha añadido a la vigencia de aspiraciones reformistas del sistema internacional; valdría la pena preguntarnos por qué estos países no adoptaron posturas más revisionistas: ¿cuál fue el beneficio del reformismo?

Asimismo, en el capítulo IV esbozamos posiciones comunes a Brasil, Chile y Venezuela sobre temáticas internacionales en relación con sus estrategias Sur-Sur. Sería interesante comparar estas posturas con los objetivos defendidos por otros países en desarrollo. ¿De qué manera sus socios de África, Asia y el Medio Oriente entendían y entienden las cuestiones del desarrollo, la soberanía, la resolución de los conflictos y el multilateralismo?

En fin, estudiar las relaciones Sur-Sur y la inserción internacional de los países en desarrollo desde su propio punto de vista representa una oportunidad para el avance epistemológico del análisis de las relaciones internacionales. Es menester, por una parte, reconocer que existen otras visiones del mundo y que corresponde tanto a los del Sur, como a los del Norte, estudiarlas y entenderlas. Por otra parte, debemos admitir que los esquemas de pensamiento más difundidos no permiten siempre captar todos los fenómenos internacionales. Por ejemplo, en el estudio de la densificación material entre Brasil, Chile, Venezuela y los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente, la ruptura que representa el final de la Guerra Fría en la lectura occidental de las relaciones internacionales resulta infructuosa para examinar el reflujo de las relaciones Sur-Sur. En cambio la crisis de la deuda o las transiciones democráticas sudamericanas constituyen factores mucho más determinantes. No insinuamos que el final de la Guerra Fría no haya significado nada para el mundo en desarrollo, sino más bien que la pertinencia de las balizas internacionales varía en función de los casos estudiados. Tampoco se trata de hacer tabla rasa de los conocimientos y de los instrumentos clásicos de observación de las relaciones internacionales, sino de enriquecerlos mediante la confrontación con otras situaciones y no de calcarlos sobre realidades no incluidas en su elaboración. Por esto dimos la mayor importancia a las fuentes primarias, a los textos de autores y a las entrevistas realizadas en los países seleccionados. El análisis de las diplomacias del Sur supone

y exige que desde los centros dominantes de difusión de los estudios internacionales se tenga conciencia de los marcos conceptuales interiorizados, con el fin de proponer nuevas interpretaciones que fusionen estos conocimientos y descubrimientos con los saberes del mundo en desarrollo.

AGRADECIMIENTOS

Aparte de todas y todos los que acompañaron esta aventura desde su inicio, en esta ocasión quisiera agradecer a Ana Covarrubias, directora del Centro de Estudios Internacionales en el momento de la preparación del libro, a Arturo Gómez-Lamadrid Beristáin, por su gran labor de traducción, al Comité Editorial del Centro, en particular a Ilán Bizberg por gestionar la evaluación del proyecto, a la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México, específicamente a Claudia Priani y Manuel Brito por su apoyo con la preparación del manuscrito, y a los asistentes que me ayudaron con las numerosas revisiones del texto, Michelle Ruiz Valdéz, Hugo A. Garciamarín Hernández y Jorge Alberto Ortiz Almanza.

El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente
se terminó de imprimir en julio de 2018,
en los talleres de Impresos Almar, S.A. de C.V.,
Netzahualpilli 120, col. Estrella del Sur,
09820, Ciudad de México.
Portada: Enedina Morales.
Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

En este libro se propone un análisis de las relaciones Sur-Sur y de sus significados para el sistema internacional a partir de la revisión de los casos brasileño, chileno y venezolano durante un momento de dinamismo diplomático a principios del siglo XXI. El estudio postula que, en un contexto de interdependencia, todos los actores estatales pueden participar en el cambio internacional, mismo que no puede reducirse a la labor de las grandes potencias. El debate sobre los efectos sistémicos de los países emergentes ha tendido a reproducir la idea según la cual sólo los estados dominantes contribuyen a la evolución de la escena mundial. Por el contrario, esta obra invita a no limitar la mirada a esta parte visible del iceberg y a no olvidar el papel menos ostentoso, pero igualmente indispensable, de otros países del Sur.

El acercamiento operado por los gobiernos brasileños, chilenos y venezolanos con sus socios en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente participa de manera doble en la transformación del sistema internacional. Por un lado, estas relaciones, con su densificación, modifican el sistema al descentralizarlo, independientemente de que reposen sobre la noción de solidaridad o se desplieguen de un modo competitivo. Al mismo tiempo, sirven de trampolín a diplomacias reivindicativas de reformas globales. Por lo tanto, las relaciones Sur-Sur aquí estudiadas, si bien no están exentas de desafíos importantes, impactan el sistema internacional a largo plazo.

ISBN: 978-607-628-275-5

9 786076 282755

EL COLEGIO DE MÉXICO