

Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana

Brazil and the region: an emergent power and the South-American regional integration

SERGIO CABALLERO SANTOS*

Rev. Bras. Polít. Int. 54 (2): 158-172 [2011]

Introducción

Una de las preguntas claves que se plantea en el actual proceso de integración regional sudamericano es el referente al papel de Brasil en dicho proyecto y su grado de compromiso con la región. En este artículo se presenta, en primer lugar, las líneas tradicionales de política exterior brasileña. A continuación, se argumenta la apuesta por la integración regional que ha manifestado Brasil, desde la época de Sarney y Alfonsín hasta la redefinición sociopolítica posterior a la crisis de 1999-2002. En la siguiente sección, se plantea cómo simultáneamente con el ascenso global de Brasil y su imagen de potencia emergente, surgen roces y conflictos regionales que retan esa imagen de liderazgo consensual y benévolo de Brasil en el ámbito vecinal. Así, se concluye, intentando ponderar los intereses brasileños entre el liderazgo regional y el *global player*, constatando como su posición en la región intenta ser minimizada o defensiva, mientras que en la arena internacional pretende ser amplificadora u ofensiva; pero, en cualquier caso, se afirma que Brasil juega «en todas las ligas» más allá de que puntualmente considere a la región o al mundo más o menos prioritarios.

Tensiones internas en la política exterior brasileña

Los principios clásicos de la política exterior brasileña se fijaron por el Barón de Rio Branco a principios del siglo XX y se podrían resumir en la apuesta por la resolución pacífica y arbitrada de los conflictos, el establecimiento de relaciones de buena vecindad con los demás estados de la región, la salvaguarda del territorio brasileño y el no intervencionismo en los asuntos internos de otros estados¹.

* Doctorando del programa de Relaciones Internacionales con un contrato de investigación de Formación del Profesorado Universitario de la Universidad Autónoma de Madrid. (sergio.caballero@uam.es)

Así, las dos ideas centrales serían el universalismo y la autonomía². De ahí que, estos principios se consolidaran a lo largo del tiempo «a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) como un ente diplomático con sus dinámicas propias con el objetivo de consagrar los fundamentos de su política exterior. De hecho, «el Ministerio de Asuntos Exteriores es una institución cerrada en la que todos los jefes departamentales tienen que ser diplomáticos de carrera» y que se nutre de la academia diplomática brasileña, formada en el Instituto Rio Branco.

Sin embargo, podemos distinguir diversas corrientes o enfoques en el escenario actual de la política exterior brasileña³. De este modo, aparte de la herencia clásica del Barón de Rio Branco que constituye el núcleo tradicional en Itamaraty podemos distinguir diferentes corrientes en función de los elementos que priorizan y que se han ido perfilando —y gozando de más o menos influencia— dependiendo de los distintos momentos históricos y de los presidentes que han llegado al poder. Con matices, se puede dividir este núcleo dominante entre una versión más liberal e internacionalista y otra más nacional-desarrollista. La primera se destacaría por una mayor proyección económica en la esfera global y fue especialmente característica durante los mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Por su parte, la línea más nacional-desarrollista pondría el énfasis en fortalecer la industria nacional y tendría algunos sesgos de cariz más proteccionista. Esta segunda tuvo un peso específico en las presidencias de Lula, balanceada con la particular visión de política internacional emanada del Partido de los Trabajadores y personificada en el asesor presidencial para asuntos internacionales, Marco Aurélio Garcia. Este subgrupo que accedió a Itamaraty y a sentar las líneas maestras de la política exterior brasileña en los últimos años introdujo una especial preponderancia por el ámbito regional y por consolidar y fortalecer los vínculos con los vecinos. Así, mientras los liberal-internacionalistas y los nacional-desarrollistas podían concebir la región como trampolín o como medio para un fin superior, el ámbito internacional, el enfoque petista que se introduce de la mano de la asunción presidencial de Lula acarrea que la visión regional gane un importante peso específico. Esta corriente prioriza la sintonía con los demás estados de la región sudamericana, dando una especial relevancia a la integración regional y a la dimensión identitaria de la misma por encima de las posibilidades que pudiera ofrecer la categoría de *global player*. Esta corriente tiene una especial importancia para la redefinición del Mercosur que hemos apuntado más arriba y para la apuesta brasileña por la integración regional con posterioridad a la crisis del Mercosur de 1999–2002.

1 Para más detalle, ver entre otros BRADFORD BURNS, E. «Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy», *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 9, No. 2 (Apr. 1967), pp. 195–212.

2 VIGEVANI, Tullio; DE MAURO FAVARON, Gustavo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALVES CORREIA, Rodrigo. «O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites», *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1), pp. 5–27, 2008.

3 Ver, entre otros, GOMES SARAIVA, Miriam. «Brazilian foreign policy towards South America during Lula Administration: caught between South America and Mercosur», *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (edición especial), pp. 151–68, 2010.

Podemos, por tanto, afirmar que estas tensiones o pugnas entre distintos enfoques no son nuevas. «La política exterior brasileña ha oscilado, tradicionalmente, entre una posición “nacionalista” y una postura más “internacionalista”, prevaleciendo esta última durante las presidencias de Cardoso. [Por otra parte] Itamaraty constituye un cuerpo de elite en el seno de la administración federal brasileña. A menudo, los ministros provienen de sus propias filas, como ejemplifica la designación de Celso Amorim como ministro de Asuntos Exteriores de Lula»⁴. En cualquier caso, pareciera que la tradicional política de Itamaraty, de corte más nacionalista y de proyección global, ha continuado teniendo un papel central en los gobiernos de Lula, en contraposición con las líneas de política exterior marcadas por el propio Partido de los Trabajadores, que aupó a Lula a la presidencia, con un cariz más regional y un mayor compromiso con la integración regional con sus vecinos sudamericanos.

A título de ejemplo de esta tensión entre los distintos enfoques de política exterior, baste señalar el reciente caso de Honduras y la decisión brasileña de acoger en su embajada al presidente depuesto Zelaya. Esta tesitura ante la que se ha visto la diplomacia brasileña, ha explicitado las divergencias entre el tradicional no intervencionismo en asuntos internos de otros estados, emanado de Itamaraty, y la implicación de Marco Aurélio Garcia y la línea del Partido de los Trabajadores para que Brasil tomara cartas en el asunto pronunciándose a favor de la restitución del presidente depuesto.

La apuesta brasileña por la redefinición del Mercosur

El Mercado Común del Sur se crea en 1991 con la firma del Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este proyecto rubrica los previos acercamientos y acuerdos de cooperación entre las, por aquel entonces, recientemente democráticas Argentina y Brasil⁵. Dicho proceso de integración impulsado por los presidentes Alfonsín y Sarney tenía como principal objetivo la consolidación democrática al interior de estos estados, al mismo tiempo que la generación de una confianza recíproca a la hora de actuar bilateralmente⁶.

Una vez constituido el Mercosur, la impronta comercial y neoliberal de los presidentes Menem y Collor será fundamental para su funcionamiento en un plano marcadamente económico. La implementación de una cierta institucionalidad

4 KLOM, Andy. «Mercosur and Brazil: a European perspective», *International Affairs*, Vol 79. No. 2 (Mar. 2003), p. 365. [Traducción propia del original en inglés].

5 Al hacer referencia al proceso de integración regional del Mercosur, por limitaciones de espacio en este trabajo, estamos poniendo el foco solo en Argentina y Brasil, obviando consciente y lamentablemente con ello a los socios menores: Uruguay y Paraguay.

6 «En la primera fase, bajo los gobiernos de Alfonsín y Sarney, la preservación de la democracia era la mayor prioridad política y las estrategias de inserción internacional, incluida la integración, estaba supeditada a este objetivo», GARDINI, Gian Luca, «Who invented Mercosur?», *Diplomacy & Statecraft*, v. 18, 2007, p. 824. [Traducción propia del original en inglés].

—a través del Protocolo de Ouro Preto de 1994— unido a un fuerte aumento de la interdependencia económica entre los países miembros generó la percepción de que asistíamos a un proceso exitoso de integración regional, toda vez que fortalecía su dimensión económica al mismo tiempo que, según las políticas neoliberales imperantes, minimizaba el riesgo de marginalización generado por la globalización económica⁷. Sin embargo, a pesar de esta fuerte apuesta por aspectos más macroeconómicos y menos de índole sociopolítico⁸, una serie de circunstancias tanto de cariz nacional como externas generaron la crisis mercosureña de finales de los noventa y, con ella, asistimos a un punto de inflexión en el proceso. La devaluación brasileña de 1999, que afectó gravemente a la relación comercial entre Argentina y Brasil, y la posterior crisis político-económico-institucional de Argentina hasta 2002, llevaron aparejadas no solo consecuencias nacionales sino que, en última instancia, pusieron en entredicho la idea del modelo de integración regional e incluso motivaron el planteo de propuestas de reducción del Mercosur a un área de libre comercio por parte de relevantes cuadros argentinos, encabezados por el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo⁹.

En este punto, con una Argentina en una profunda crisis y con numerosos detractores de los condicionantes que entrañaba pertenecer a una estructura regional como Mercosur, el papel de Brasil de apoyo regional y fortalecimiento del proceso se tornó fundamental. Posteriormente, la apuesta por la región se vio también muy reforzada con las declaraciones de la primera presidencia de Lula que señalaban a América del Sur como la gran prioridad brasileña¹⁰ y que apuntaban a la necesidad de «recuperar y ampliar el Mercosur»¹¹. El escenario que se abrió con posterioridad a la crisis de 1999–2002, con las asunciones presidenciales de proyectos políticos

7 Frente a estas tesis neoliberales y para más información sobre este interesante debate acerca de la inserción internacional y los riesgos de la globalización, ver entre otros a neoestructuralistas como Aldo Ferrer o Helio Jaguaribe.

8 «En la segunda fase, bajo los gobiernos de Menem y Collor, la integración pasó de ser eminentemente política a ser eminentemente económica: la integración era aún perseguida como conducente a una estabilidad política y económica, pero el objetivo principal parecía ser la competitividad económica en un mundo que se globalizaba», GARDINI, Gian Luca, «Who invented Mercosur?», *Diplomacy & Statecraft*, v. 18, 2007, p. 824. [Traducción propia del original en inglés].

9 «Por momentos, el MERCOSUR estuvo a punto de desaparecer. Cabe recordar que el entonces Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, propuso en 2001 reducir el bloque a una zona de libre comercio. El colapso financiero de la Argentina, a finales de 2001, culminó la crisis del MERCOSUR, pero inauguró también una nueva fase de cooperación». GRATIUS, Susanne. «Introducción» en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008, p. 17–18.

10 Ver, entre otros muchos, VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio. «A América do Sul no discurso diplomático brasileiro», *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), 2005, p. 201; ALMEIDA, Paulo Roberto de. «Políticas de Integração Regional no Governo Lula», *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n. 11*, 2005, pp. 5–6; o también FRYBA CHRISTENSEN, Steen. «The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?», *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (1), 2007, p. 144.

11 LULA DA SILVA, Luis Inácio. «Compromisso com a campanha», citado en ALMEIDA, Paulo Roberto de. «Políticas de Integração Regional no Governo Lula», *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n. 11*, 2005, p. 12.

relativamente coincidentes o, por lo menos, proclives a sintonizar entre ellos en algunos puntos centrales, como fueron Eduardo Duhalde (y poco después Néstor Kirchner) en Argentina y Lula da Silva en Brasil —y más tarde Tabaré Vázquez en Uruguay y Nicanor Duarte Frutos en Paraguay—, fue proclive a una redefinición sociopolítica del proyecto integrador. Gravemente afectada la productividad económica y con ella el intercambio comercial entre los estados vecinos, consolidada la democracia y el retiro de los militares a los cuarteles, fortalecida la cooperación en materia de defensa y seguridad como para desechar las históricas hipótesis de conflicto regional, la sintonía entre Brasilia y Buenos Aires se canalizó por la vía de los aspectos sociopolíticos¹². Hay que precisar en cualquier caso que, a pesar de la susodicha redefinición, persistieron dos debilidades recurrentes del proceso de integración mercosureño: por un lado, la importante brecha entre la retórica de los discursos presidenciales y las medidas realmente implementadas; y por otro lado, la supeditación de la agenda regional a las agendas domésticas en caso de conflicto entre ambas, más allá de las manifiestas voluntades presidenciales de ahondar en la integración regional. A pesar de estas dos matizaciones, destacan una serie de medidas y decisiones que se adoptan en esos primeros años de sintonía entre los gobiernos de Lula y de Duhalde —y posteriormente de Kirchner—, aunque muchas de estas iniciativas hundían sus raíces en unos años antes. En 2002 se crea el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, instalado en Asunción desde 2004. También en el 2002, se firma el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los países miembros y los asociados para asegurar la libertad de residencia y trabajo en el espacio Mercosur. Un hecho especialmente relevante en esta línea fue la firma del Consenso de Buenos Aires (2003), por el que los presidentes Lula y Kirchner pretendieron establecer un estrecho vínculo binacional sustentado en el desarrollo y la contraposición al archiconocido Consenso de Washington. Como base para esa «alianza estratégica» bilateral, aparte del Consenso de Buenos Aires, se firmó en 2004 la Declaración de Copacabana, de marcado acento social. «En ambos documentos, la Argentina y Brasil se comprometen a intensificar la cooperación bilateral y mercosureña, definiendo una serie de valores y posiciones comunes frente a la propia región y el mundo. Esta alianza bilateral fortaleció el MERCOSUR que se ha convertido en una plataforma de negociación colectiva tanto en América Latina como frente al mundo».

12 «Después de la época de Menem, la Argentina experimentó una fase de introversión —prácticamente desde 1999 hasta el cambio de gobierno de mayo de 2003— durante la cual el MERCOSUR estaba subordinado a la agenda de reconstrucción nacional, tanto en términos políticos como económicos y sociales. Fue recién después de la elección del presidente Néstor Kirchner que el país volvió a recolocar el tema de la integración en su agenda exterior, situando el MERCOSUR en un primer plano de su política exterior.[...] Aparte de los intensos lazos políticos y económicos, se han incrementado las relaciones culturales: en muchos colegios argentinos la enseñanza del portugués es obligatoria, Brasil es un importante destino del turismo argentino y a nivel de ciudadanía está emergiendo, por debajo de las identidades nacionales, una identidad mercosureña». CORONADO, Horacio; GRATIUS, Susanne. «Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: intereses, alianzas y conflictos» en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008, p. 221–22.

Asimismo, en 2003, y con la intención de dotar de una mayor visibilidad al Mercosur en sus relaciones exteriores y con terceros, se crea la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, cargo ostentado en aquel primer momento por el expresidente argentino Eduardo Duhalde. Aunque en principio fue designado como estrategia de Kirchner para reacomodar a aquel desde la política doméstica a la regional, en la práctica supuso el primer paso de un cargo que luego continuaría con Chacho Álvarez y que recientemente se ha rebautizado y asumido un nuevo cariz y mayores competencias con la creación del Alto Representante, que ostenta Pinheiro Guimarães. Aparte, esta representación hacia el exterior se reafirmó a su vez a través de la Declaración de Brasilia de 2003 —en virtud de la cual Argentina y Brasil deciden acercar sus políticas exteriores en relación a sus intervenciones ante los organismos financieros internacionales—.

Por otra parte, también asistimos en este período posterior a la crisis de 1999–2002 a una apuesta por avances en materias sociales. Así, en diciembre de 2004, se estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) para limitar las asimetrías e inequidades entre distintas subregiones al interior del Mercosur. Aunque el monto total inicial fuera muy limitado (solo cien millones de dólares), era sintomática la decisión de crear un mecanismo con un alto cariz redistributivo en el que Brasil aporta el 70 % de la cantidad total, más allá de que tenga dificultades para justificar ante su propia población la ayuda prestada a subregiones pobres del Mercosur cuando ostenta grandes bolsas de pobreza en su propio territorio. Asimismo, se procedió a la ampliación del espectro que abarca el Mercosur, dando pie al surgimiento del Mercosur Social¹³ y al Mercosur Educativo, que persigue el fomento del intercambio entre las distintas comunidades académicas de la región.

Por último, los avances de cariz institucional se confirmaron con la redacción de la propuesta del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur por parte de la Comisión Parlamentaria Conjunta¹⁴. De este modo, se inició el camino para la constitución de un Parlamento que represente a los ciudadanos mercosureños, el cual empezó a sesionar a partir de 2007. No ha sido hasta 2010 cuando se ha aprobado el Acuerdo Político¹⁵ que fijaba la proporcionalidad atenuada y, hasta el momento, lo que se plantea como «caja de resonancia» de la ciudadanía mercosureña solo ha sido constituido por elección directa por parte

13 «A partir del año 2005 se ha logrado consolidar el trabajo acumulado a través de la creación de la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social, la cual estuvo hasta el año 2007 a cargo de la delegación del Paraguay. Esta secretaría tiene como cometido sostener el proceso, generar insumos para la discusión y mantener el intercambio entre los diferentes referentes en cada uno de los países. También tiene como cometido la elaboración de una Agenda Social para el MERCOSUR [...]». Extraído de la página oficial del Mercosur Social: <http://www.mercosur-social.org/>. Última consulta el 12 de abril de 2011.

14 BERNAL-MEZA, Raúl. «Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)», *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2), 2008, p. 157.

15 Para más información al respecto del Acuerdo Político, ver http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4594/1/secretaria/cancilleres_del_mercosur_aprueban_el_acuerdo_politico_del_parlasur.html. Último acceso: 12 de abril de 2011.

de los parlamentarios paraguayos¹⁶. Además, no hay que olvidar que frente a su pretensión de acercar el proceso de integración a la sociedad mercosureña, carece de cualquier tipo de competencia o capacidad de toma de decisión, más allá de la introducción de temas sensibles a la ciudadanía en la agenda regional por vía de sus deliberaciones, lo cual no debe ser desdeñado.

En síntesis, retomando el análisis de la política exterior regional, podríamos afirmar que el desencadenamiento de la crisis entre 1999 y 2002 supuso una «prueba de fuego» para el Mercosur, haciendo peligrar su propia continuidad. Pero, al mismo tiempo, la crisis abrió una ventana de oportunidad para dirigir el proceso por otros derroteros. Así, el resultado no fue solo su supervivencia, sino una suerte de revitalización del proceso de integración regional¹⁷ y, en última instancia, también una redefinición del mismo, en la medida en que, sin que las relaciones económicas pierdan su importancia como sustento fundamental del proceso de integración regional, los aspectos sociopolíticos adquirieron nuevos bríos en el proceso de integración¹⁸.

Brasil como *global player* y los obstáculos regionales

Más allá de la explícita apuesta de Brasil por la región en la actualidad, el antiguo imperio luso rodeado de repúblicas hispanas siempre consideró que tenía una especial significación internacional o, por lo menos, unas características excepcionales en la región¹⁹ y, por extensión, en el ámbito global. Más recientemente, durante la dictadura militar (en concreto desde finales de los años sesenta), el crecimiento económico brasileño unido a la sintonía con Estados Unidos fortaleció la idea de Brasil como potencia emergente²⁰, como un estado llamado a desempeñar un papel creciente en el ámbito regional y global. Algunos han definido a las potencias emergentes como «potencias intermedias en ascenso», y estas potencias medias a su vez podrían ser definidas como «una categoría especial

16 El más que probable incumplimiento de los plazos, como en otros tantos casos, deja patente una vez más el desajuste entre los acuerdos alcanzados y las decisiones realmente adoptadas, es decir, la insalvable distancia entre la retórica y la realidad en el proceso de integración regional en Sudamérica.

17 «In fact, one could even say that the crisis led to a stronger emphasis on Mercosur and South American cooperation in the case of Argentina that had been very interested in the US proposal of a Pan-American regional block during the Menem years (1989-1999)». FRYBA CHRISTENSEN, Steen. «The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?», *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (1), 2007, p. 145.

18 Para un análisis más detallado sobre la redefinición del Mercosur, ver CABALLERO, Sergio. «El papel de las ideas en el proceso de integración regional en el Cono Sur: ¿redefinición del Mercosur tras la crisis de 2001?», *Diploma de Estudios Avanzados*, Universidad Autónoma de Madrid, dic. 2008.

19 «Pode o Brasil considerar-se um país isolado, não só no seio de América, mas no seio do mundo», Manifiesto Republicano de 1870, citado en VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio. «A América do Sul no discurso diplomático brasileiro», *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), 2005, p. 187.

20 VILLAFANE G. SANTOS, Luis Claudio. «A América do Sul no discurso diplomático brasileiro», *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), 2005, p. 199.

de estados que carecen de la capacidad de las grandes potencias para moldear el sistema, pero sin embargo, sus dimensiones, recursos y papel internacional desechan la posibilidad de que sean ignorados por esas grandes potencias». Así pues, se definirían más por su no irrelevancia que por su potencia en sentido estricto. Por su parte, otros autores se centran en matizar la diferencia entre una «gran potencia regional» y una «potencia media global». El matiz «residiría en el liderazgo, esto es, una potencia regional es una potencia media que ostenta apoyo dentro de la región y reconocimiento fuera de ella».

En cualquier caso, y aun siendo relevante el debate conceptual sobre estas categorías, lo que nos ocupa en este trabajo es desentrañar las lógicas brasileñas a la hora de relacionarse con la región y con el mundo. De este modo, ponemos el acento en la apuesta de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso por la inserción brasileña en la escena internacional, que quedó patente con la ampliación de la esfera de relaciones internacionales de Brasil, incluyendo la cooperación Sur-Sur. La posición internacional de Brasil se vio reforzada y se había explicitado en la región de la mano de la creación de las cumbres de presidentes de América del Sur²¹. Este hecho perseguía dos objetivos: en primer lugar, consolidar la apuesta regional entendiendo que el desarrollo brasileño solo tenía cabida en un entorno de vecinos que compartieran visiones similares, es decir, estabilidad democrática y crecimiento económico; y, en segundo lugar, rediseñar el mapa de la región, «expulsando» a México —potencial rival latinoamericano— al área de influencia estadounidense y reconfigurando una América del Sur bajo el liderazgo (no declarado ni explicitado) de un único país de grandes dimensiones como es Brasil. Este hecho, en última instancia, comprometía los designios de Brasil con el del resto de estados de la región sudamericana. De hecho, la diplomacia brasileña hablará solo en términos de Sudamérica, y no de Latinoamérica.

Estas políticas de enfoque global y cariz multilateral no solo son continuadas por el gobierno de Lula²², sino que son reforzadas con el establecimiento en 2003 de iniciativas como el Foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)²³ y el énfasis en la cooperación Sur-Sur. Asimismo, a partir de 2003 y de la mano de las negociaciones en el marco de las reuniones de ministros de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, Brasil ejerce un rol creciente que se manifiesta en su solicitud de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas junto a India, Alemania y Japón (como integrantes del G-4) y que, años más tarde, tendrá también su correlato en su papel protagónico en las cumbres de

21 La primera cumbre de presidentes de América del Sur, auspiciada por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, tuvo lugar en Brasilia en septiembre de 2000.

22 ALMEIDA, Paulo Roberto de. «Políticas de Integração Regional no Governo Lula», Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n. 11, 2005, p. 16–17.

23 Para más sobre el IBSA, ver JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, «Brasil, India y Sudáfrica. ¿Potencias para un nuevo orden?», en Política Exterior, n.º 121, enero-febrero 2008, pp. 165–78; y GIACCAGLIA, Clarissa, «India, Brasil and South Africa (IBSA) and the Challenges of the International System: Revisionist Middle Powers? The Case of the Biofuels», paper presentado en ISA, Rio de Janeiro, julio 2009.

los «estados más poderosos» tanto del G-8 plus reconvertido en G-20, como en cumbres de relevancia internacional como la de diciembre de 2009 en Copenhague sobre el cambio climático. De hecho, su peso internacional queda patente en hechos como el reconocimiento mundial que ostenta como potencia emergente en el marco de los BRIC.

En lo concerniente a la propia región sudamericana, un importante punto de inflexión es la propuesta regional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), lanzada por Brasil en la III Cumbre Sudamericana de Cuzco, en diciembre de 2004. La CSN parece pretender abarcar más —tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo— que las expresiones de integración regional ya existentes en Sudamérica, ya sea el Mercosur o la CAN. En ese sentido se apoya en tres pilares: «el primero se refiere a la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica. El segundo lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR. En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones». Lo dicho hace pensar que la aspiración, al menos de partida, pareciera ser eminentemente política y apoyarse en un componente como es el sentimiento de comunidad, que implique valores, lealtades, normas e identidades comunes. Prueba de esto último es la Declaración de Ayacucho de 2004, donde las referencias a la identidad latinoamericana y a sus raíces comunes son constantes, y en la que se aspira a sentar las bases de un futuro también compartido. Posteriormente esta iniciativa inicialmente brasileña se reformuló como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en la cumbre de abril de 2007 en la Isla Margarita, Venezuela, aquí ya bajo la tutela de Chávez²⁴. Este nuevo mecanismo de integración ha explicitado la pugna por el liderazgo en la región sudamericana donde la política exterior del presidente venezolano Chávez, sustentado en los ingentes ingresos por la exportación de petróleo, ha pretendido contrarrestar cualquier conato o pretensión hegemónica brasileña —por otra parte, siempre oportunamente negado desde Brasilia—.

Sin embargo, más allá de la prudencia de Lula y de su talante conciliador, tal y como apunta Andrés Malamud²⁵, los vecinos regionales de Brasil le disputan en los últimos años su pretendido liderazgo y se presentan distintos roces y rivalidades con la práctica totalidad de ellos. En lo que se refiere a México, como ya se señaló con anterioridad, la intención del presidente Fernando Henrique Cardoso al fijar las cumbres de presidentes de Sudamérica fue rediseñar el ámbito de influencia de la política regional brasileña, excluyendo a México. Es sintomático, por el contrario,

24 Para más información sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones y la posterior UNASUR, ver entre otros TURIENZO CARRACEDO, Raquel. *Procesos de Integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, Universidad CEU San Pablo, Madrid, febrero 2007.

25 MALAMUD, Andrés. «Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status», in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 126–48, 2009.

el interés argentino en que México esté presente como observador y participe de los mecanismos de integración regional sudamericanos con la intención de balancear las posibles aspiraciones hegemónicas por parte de Brasil. En esta misma dirección apunta el interés argentino por la definitiva adhesión plena de Venezuela en el Mercosur. De hecho, la rivalidad entre Brasil y Argentina ha estado siempre más o menos presente a lo largo de la historia desde sus independencias, aunque al mismo tiempo Brasil ha percibido la necesidad de alcanzar consensos con el vecino del sur y principal cuestionador del liderazgo y superioridad brasileños²⁶. A modo de ejemplo, es reseñable el fuerte desgaste que ha ejercido la diplomacia argentina ante los reiterados pedidos brasileños de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De este modo, la no obtención del apoyo regional ha mermado los argumentos brasileños para postularse como candidato a un asiento permanente en dicho foro.

Por su parte, las relaciones entre Brasil y Venezuela son peculiares, ya que oscilan entre la rivalidad por el liderazgo regional y los intentos del presidente Lula por limar las asperezas que puedan causar ciertas declaraciones del presidente Chávez. En cualquier caso, la posición de Venezuela, tanto a través de la creación del ALBA²⁷ como con su ingreso al Mercosur —cuya plena adhesión sigue pendiente del voto favorable del Senado paraguayo para ser plenamente formal— y su impulso al UNASUR, genera un desafío para la política exterior brasileña. Los beneficios para Brasil de incluir en su dinámica regional a un socio muy potente energéticamente se ven contrarrestados con los costes de padecer las limitaciones que ciertas actuaciones de Chávez generan para el colectivo regional²⁸.

En lo concerniente a los socios menores del Mercosur, el descontento uruguayo con el proceso de integración regional y su crítica por las asimetrías políticas existentes al interior de la región quedaron evidenciados con su tentativa de acercamiento a la idea de establecer un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos durante la presidencia de Tabaré Vázquez, finalmente desechado. Además, desde Uruguay se ha cuestionado el pretendido liderazgo brasileño al no actuar para dirimir el conflicto fronterizo entre uruguayos y argentinos por el establecimiento de una planta de celulosa en la orilla oriental del río Uruguay. Asimismo, los desafíos al liderazgo brasileño también han venido por parte de Paraguay que ha exigido a Brasil una renegociación para fijar un precio mayor por la energía sobrante de la

26 Para un exhaustivo repaso sobre las relaciones entre Argentina y Brasil, ver GARDINI, Gian Luca. «The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America», *Palgrave Macmillan*, 2010.

27 La Alternativa Bolivariana para América (posteriormente rebautizada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) surgió en 2004 a instancias del presidente venezolano Hugo Chávez para contraponerlo al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y como una tribuna ideológica para criticar el capitalismo y las políticas estadounidenses. Este grado de confrontación y polarización ideológica en el hemisferio occidental ha creado situaciones «incómodas» a presidentes como Lula que aspiraban a posiciones más conciliadoras y eclécticas en la arena internacional.

28 Un ejemplo de ello es la problemática del acuerdo Mercosur-Israel, motivada principalmente por la sintonía entre el presidente Chávez y el presidente iraní Ahmadineyad y sus constantes críticas al estado de Israel.

represa hidroeléctrica de Itaipú. Después de mucho tiempo acatando los términos del acuerdo inicialmente suscrito, el gobierno paraguayo ha considerado legítimo poder vender a Brasil más cara la energía que no utiliza, en base al nuevo papel protagonista brasileño y a su creciente demanda energética.

Otro vecino de Brasil, como es Bolivia, colocó en 2006 en una encrucijada al gobierno de Lula al poner encima de la mesa su profundo desacuerdo con las condiciones acordadas en su día respecto de los contratos energéticos, afectando seriamente a la brasileña Petrobras y condicionando las exportaciones de gas a Brasil. La capacidad de consenso y de negociación de Lula permitió capear la crisis bilateral huyendo de las presiones en la política doméstica brasileña donde algunas voces exigían a Lula explicitar el poderío de Brasil pasando del *soft power* a una suerte de *hard power*, esto es, hacer gala del «poder material brasileño» para zanjar así las amenazas bolivianas por una vía más «intimidatoria».

Por último, el único país sudamericano (además de Chile) con el que Brasil no tiene frontera, Ecuador, también puso a Brasil en una situación comprometida en los últimos tiempos. Ya con Rafael Correa en la presidencia, Ecuador se negó a pagar una deuda contraída con el BNDES a raíz de los problemas técnicos y aduciendo irregularidades en una obra llevada a cabo por Odebrecht. En este punto, lo que resulta significativo para nuestra argumentación es que el hecho de que el conflicto ascendiera hasta las más altas instancias políticas constituye un ejemplo más del desafío al liderazgo regional de Brasil y las crecientes suspicacias y recelos que genera la política regional brasileña en el resto de Sudamérica²⁹.

Los eventos aquí presentados deben ser completados y modulados por dos hechos posteriores no menores. En primer lugar, independientemente de las fricciones regionales arriba referidas, en el año 2010 se experimentaron importantes avances en el ámbito del Mercosur. Los acuerdos emanados de las cumbres de presidentes de San Juan, Argentina, y Foz do Iguaçu, Brasil, comprenden materias importantes como la aprobación del código aduanero, la eliminación del doble cobro del arancel externo común, el acuerdo político para fijar la proporcionalidad atenuada del Parlamento del Mercosur o la creación del cargo de Alto Representante con numerosas atribuciones para representar al bloque regional en el plano externo y coordinar la pluralidad de organismos en la esfera interna. Estos logros podrían ser leídos como una fuerte apuesta por la mirada regional o volver a ser leídos en clave de réditos políticos momentáneos, toda vez que la brecha entre la retórica y la realidad en el Mercosur sigue estando vigente. Así pues, una vez más habrá que balancear estos avances de índole sociopolítica, que dejan traslucir la voluntad política de hacia dónde se intenta encaminar el proceso de integración regional,

29 Curiosamente dada su mayor distancia ideológica aparente, los gobiernos de Perú y Colombia han sido mucho menos confrontativos con las políticas e intereses brasileños, tal y como nos recuerda MALAMUD, Andrés. «Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status», in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, 126-48, 2009, p. 13.

y pasarlos por el tamiz de los dos grandes hándicaps que evidencia el Mercosur desde larga data y que ya hemos referido varias veces a lo largo de este trabajo: la no correspondencia entre lo dicho en el plano discursivo y lo hecho en el plano de lo implementado y la inferior jerarquía de la agenda regional en detrimento de las respectivas agendas nacionales en caso de colisión entre ambos niveles.

El segundo elemento a incluir es la reciente asunción de la presidenta brasileña, Dilma Rousseff. Aunque es aún pronto para valorar sus líneas de actuación, parece que todo apunta a que no ostenta el mismo carisma político que tenía Lula para lidiar entre dos aguas, entre ese ámbito regional controvertido y la arena global que pone sus focos en las potencias emergentes. Su política exterior parece más dirigida a consolidar sus relaciones con el Norte, especialmente con los Estados Unidos, y, por tanto, la esfera vecinal y, en concreto, el Mercosur podrían pasar a ser considerados reservorios donde mantener a los vecinos «contentos» (asegurando un cierto volumen de intercambios económicos y, lo que es más importante, el fortalecimiento democrático y la comunidad de seguridad regional), pero pasando a ser un plano secundario respecto a la prioridad de actuar como una potencia emergente en el marco de los BRIC.

Conclusiones

La posición internacional de Brasil en los últimos años es objeto de numerosos debates, al mismo tiempo que de elucubraciones sobre su devenir en los años venideros. La ratificación internacional de Brasil como potencia emergente actual y presente —y no ya del «eterno país del futuro»³⁰— le sitúa ante el dilema de tener que balancear su apuesta por el desarrollo regional y el proceso de integración regional con su política exterior de índole global. Aunque las prioridades por una u otra vertiente han estado siempre presentes en distintos grupos de poder y de toma de decisiones, parece que en el equilibrio que pretendieron establecer los últimos presidentes, Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, la balanza a día de hoy está ligeramente más inclinada hacia lo global que hacia lo regional, máxime desde la asunción de la nueva presidenta, Dilma Rousseff.

Hemos asistido al paso de la necesidad de consolidación democrática regional y de éxitos regionales en la integración que demostraran el buen desempeño internacional de la región a una apuesta cada vez más abierta por intentar actuar a nivel internacional con la «marca Brasil» antes que con la «marca Mercosur». Todo esto, en ningún caso supone para Brasil una renuncia a la integración regional, pero sí probablemente una reestructuración de las prioridades de la política exterior brasileña en las que las políticas globales adquieran una mayor relevancia.

30 Es típica la afirmación que reza que «Brasil es el país del futuro... y siempre lo será». Ver ZWEIG, Stefan, «Brazil, Land of the Future», 1941.

En definitiva, parece que «la actitud de Brasil hacia el exterior ha pasado, cada vez más, de estar orientada a la región a estar orientada globalmente debido a los simultáneos apuros creados por sus revoltosos vecinos y por el trato preferencial conferido por los poderes mundiales y las instituciones globales».

Así, tal y como algunos autores apuntan³¹, pareciera que Brasil pretende dar una imagen amplificadora de sus capacidades en el contexto internacional para ser visto y reconocido como *global player*, al mismo tiempo que pretende «empequeñecerse» y evitar mostrarse como un hegemon regional para evitar las suspicacias y recelos de sus vecinos. Pero, más allá de estas valoraciones, la conclusión irrefutable es que la amplia diplomacia brasileña encuadrada en torno a Itamaraty y los crecientes intereses brasileños en el mundo hacen que Brasil «juegue en todas las ligas» y que, independientemente de puntuales preferencias por uno u otro ámbito dependiendo de quién ostente la presidencia, no renuncia a estar presente en todos los foros y a ser interlocutor de todos los actores, aprovechando así el actual *momentum* brasileño a nivel mundial, que es probable que siga *in crescendo* por lo menos hasta poner la guinda con el Mundial de fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016.

Referencias bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2005). «Políticas de Integração Regional no Governo Lula», *Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper n. 11*, 2005.
- AMORIM, Celso. (2010) «Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview», *Revista Brasileira de Política Internacional 53 (special edition)*, pp. 214–40, 2010.
- BERNAL-MEZA, Raúl. (2008) «Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)», *Revista Brasileira de Política Internacional 51 (2)*, pp. 154–78, 2008.
- BRADFORD BURNS, E. (1967) «Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy», *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 9, No. 2 (Apr. 1967), pp. 195–212.
- CABALLERO, Sergio. (2009) «El Mercosur ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana», *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, n.º 98, oct-dic 2009.
- CABALLERO, Sergio. (2008) «El papel de las ideas en el proceso de integración regional en el Cono Sur: ¿redefinición del Mercosur tras la crisis de 2001?», *Diploma de Estudios Avanzados*, Universidad Autónoma de Madrid, dic. 2008.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (2006) *The Accidental President of Brazil. A Memoir*, Public Affairs, 2006.
- CORONADO, Horacio y GRATIUS, Susanne. (2008) «Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: intereses, alianzas y conflictos» en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008.

31 LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa. «El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?», *Revista Problemas de Desarrollo*, 163 (41), oct-dic 2010, pp. 53–73.

FRYBA CHRISTENSEN, Steen. (2007) «The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?», *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (1), pp. 139–58, 2007.

GARDINI, Gian Luca. (2010) *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*, Palgrave Macmillan, 2010.

GARDINI, Gian Luca. (2007) «Who invented Mercosur?», *Diplomacy & Statecraft*, v.18, 2007.

GEHRE GALVÃO, Thiago. (2009) «América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)», *Revista Brasileira de Política Internacional* 52 (2), pp. 63–80, 2009.

GIACCAGLIA, Clarissa. (2009) «India, Brasil and South Africa (IBSA) and the Challenges of the International System: Revisionist Middle Powers? The Case of the Biofuels», paper presentado en ISA, Rio de Janeiro, julio 2009.

GOMES SARAIVA, Miriam. (2007) «As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007», *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2), pp. 42–59, 2007.

GOMES SARAIVA, Miriam. (2010) «Brazilian foreign policy towards South America during Lula Administration: caught between South America and Mercosur», *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (edición especial), pp. 151–68, 2010.

GRATIUS, Susanne. (2008) «Introducción» en GRATIUS, Susanne. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, 2008.

JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea. (2008) «Brasil, India y Sudáfrica. ¿Potencias para un nuevo orden?», en *Política Exterior*, n.º 121, enero-febrero 2008, pp. 165–78.

KLOM, Andy. (2003) «Mercosur and Brazil: a European perspective», *International Affairs*, Vol 79. No. 2 (Mar. 2003), pp. 351–68.

LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa. (2010) «El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?», *Revista Problemas de Desarrollo*, 163 (41), oct-dic 2010, pp. 53–73.

MALAMUD, Andrés. (2009) «Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status», in Estevão C. de Rezende Martins and Miriam Gomes Saraiva (eds): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer, pp. 126–48, 2009.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. (2006) «Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States», *Latin American Perspectives*, Vol. 33, No. 3 (May, 2006) pp. 12–27.

PARADISO, José. (2006) «Sobre integración, equilibrio de poder y la relación entre Brasil y Argentina» en ALBERTI, Giorgio; LLENDERROZAS, Elsa; PINTO, Julio. *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, 2006.

RODRIGUES, José Honório. (1962) «The Foundations of Brazil's Foreign Policy», *International Affairs*, Vol. 38, No. 3, (Jul, 1962), pp. 324–38.

SAHNI, Varun. (2006) «Drag anchor or launching pad: regional dynamics of emerging powers», presentado en la Conferencia «Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA», Universidad de San Andrés, Argentina, 30 de mayo de 2006.

SANAHUJA, José Antonio. (2007) «Regiones en construcción, Interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana», en *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, documento de trabajo n.º 15, Fundación Carolina CeALCI, 2007.

TURIENZO CARRACEDO, Raquel. (2007) *Procesos de Integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, Universidad CEU San Pablo, Madrid, febrero 2007.

VIGEVANI, Tulio; DE MAURO FAVARON, Gustavo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALVES CORREIA, Rodrigo. (2008) «O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites», *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1), pp. 5–27, 2008.

VIGEVANI, Tulio; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; CEPALUNI, Gabriel. (2008) «The Influence of International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration», Ponencia en el *50º International Studies Association*, New York, feb. 2009.

VILLAFÑE G. SANTOS, Luis Claudio. (2005) «A América do Sul no discurso diplomático brasileiro», *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), pp. 185–204, 2005.

Recibido en 18 de abril de 2011
Aceptado el 26 de agosto de 2011

Resumen

En los últimos años, Brasil se está convirtiendo en una potencia mundial, a la vez que se le considera el líder regional. En este trabajo se aborda el papel creciente de Brasil en el ámbito internacional, al tiempo que aumentan las tensiones con sus vecinos. ¿Cuál es la prioridad de la política exterior brasileña: las relaciones regionales o los asuntos mundiales?

Palabras clave: Brasil; integración regional; Mercosur.

Abstract

In recent years, Brazil is becoming a global power and, at the same time, it is often considered as the regional leader. In this paper, we tackle with the growing role of Brazil in the international arena while tensions among neighbors are also increasing. What are Brazilian foreign policy priorities: regional bonds or global affairs?

Keywords: Brazil; regional integration; Mercosur.