



Revista Andina de Estudios Políticos

ISSN: 2221-4135

<http://www.iepa.org.pe/raep>

VANBIERVLIET, Sebastien. (2014). El liderazgo brasileño en Sudamérica: una aspiración de corta duración. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. IV, N° 2, pp. 53-72.

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

www.iepa.org.pe

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicado bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

EL LIDERAZGO BRASILEÑO EN SUDAMÉRICA: UNA ASPIRACIÓN DE CORTA DURACIÓN

THE BRAZILIAN LEADERSHIP IN SOUTH AMERICA: AN ASPIRATION OF SHORT DURATION

VANBIERVLIET, Sebastien
Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP

Resumen

El presente artículo se propone analizar la dinámica en la postura brasileña frente a Sudamérica y la integración sudamericana desde el 1993. Con este objetivo principal, la investigación está dirigida a responder las interrogantes siguientes: ¿cuáles han sido los principales intereses brasileños – estructurales y coyunturales– en promover la integración sudamericana a partir de 1993?; ¿cómo se manifestó la priorización de Sudamérica por la cancillería brasileña en el proyecto regional sudamericano?; y ¿por qué en la actualidad la integración sudamericana nuevamente ha perdido parte de su importancia en la agenda exterior brasileña?

Palabras clave: Brasil. América del Sur. Integración Regional. *Soft Power*.

Abstract

This paper analyzes the dynamics of the Brazilian political position to South America and the South American integration process since 1993. Through this scope, our research wants to answer the following questions: Which were the main Brazilian interests –at the structural and conjunctural level– in its promoting of South American integration since 1993?; How did the Brazilian Ministry of External Affairs put South America in the top of its priorities?; Why the South American integration process lost part of its meaning in the Brazilian Foreign Policy again?

Keywords: Brazil. South America. Regional Integration. Soft Power.

Sebastien Adins Vanbiervliet: Doctor por la Pontificia Universidad Católica del Perú en Ciencia Política y Gobierno y magister en Relaciones Internacionales por la Universidad de Gante, Bélgica. Actualmente desempeña el cargo de docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad San Ignacio de Loyola y la Academia Diplomática del Perú. Sus temas de investigación son: la integración regional, la política exterior brasileña y las teorías de las Relaciones Internacionales. Contacto: sebastienadins@hotmail.com.

EL LIDERAZGO BRASILEÑO EN SUDAMÉRICA: UNA ASPIRACIÓN DE CORTA DURACIÓN

Bajo la iniciativa de Brasil en el año 2000 se organizó la I Cumbre Sudamericana, seguida por el establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones y en 2007, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), reflejando la creciente importancia de la región para la agenda exterior brasileña. Además, en el mismo periodo se vio un creciente protagonismo de Brasil en la región, basado en la internacionalización de sus empresas, su capacidad de mediación y una cierta dosis de *soft power*. De esta manera, aparentemente, Brasil había puesto fin a una larga historia caracterizada por la indiferencia frente a sus vecinos. Sin embargo, en la actualidad la integración sudamericana, y en general, el papel de la región ha vuelto a perder importancia en la agenda exterior brasileña a favor de otras regiones y países. Continúa la retórica acerca de la unidad sudamericana, pero desde el segundo gobierno de Lula da Silva se ha visto un creciente movimiento hacia el bilateralismo en las relaciones con los vecinos.

Este artículo se propone analizar la dinámica en la postura brasileña frente a Sudamérica y la integración sudamericana desde el 1993 hasta la actualidad. Con este objetivo principal, la investigación está dirigida a responder las interrogantes siguientes: ¿cuáles han sido los principales intereses brasileños –estructurales y coyunturales– en promulgar la integración sudamericana a partir de 1993?; ¿cómo se manifestó la priorización de Sudamérica por la cancillería brasileña en el proyecto regional sudamericano?; y ¿por qué en la actualidad la integración sudamericana nuevamente ha perdido parte de su importancia en la agenda exterior brasileña?

Antecedentes en la relación entre Brasil y el resto de Sudamérica (hasta 1993¹)

Durante la mayor parte de su historia, Brasil se desarrolló a espaldas del resto de Sudamérica. Así, luego de su independencia, el país se identificó antes que nada con Europa, con la cual mantuvo una relación muy cercana y además, compartió una ideología conservadora que se basó, como único país americano, en la monarquía. Tanto su sistema de gobierno como la estabilidad reinante en el país, generaron una postura de superioridad respecto al resto de países en la región (Santos, 2005). Del mismo modo, los vecinos vieron a Brasil con una mezcla de desconfianza e incomprensión. No sólo era considerado como un país muy diferente en cuanto a cultura, sistema sociopolítico y trayectoria histórica, sino que participó en varios conflictos durante el siglo XIX², contribuyendo a la sospecha sobre un creciente imperialismo brasileño en la región, particularmente en la Cuenca del

¹ En octubre de 1993, durante la VII Reunión de Presidentes del Grupo de Rio, el entonces presidente brasileño Itamar Franco lanzó la propuesta de crear un Área de Libre Comercio Sudamericano (ALCSA). Dicha propuesta estrenó formalmente la política *sudamericana* de Brasil.

² Brasil participó en cuatro conflictos regionales a lo largo del siglo XIX: en la llamada Guerra de Brasil (1825-1828) entre Argentina, Brasil y Uruguay sobre la Banda Oriental; en la Guerra Civil Argentina de 1852 entre Buenos Aires y las provincias; en la Guerra de Uruguay de 1864 y en la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870).

Río de la Plata. Una muestra particular de esta desconfianza fue la inclusión por Simón Bolívar de Brasil -precisamente por su excelente relación con Europa- entre las tres principales amenazas externas de Hispanoamérica, junto con las naciones ibéricas y Estados Unidos.

Después de la proclamación de la República en 1889, paulatinamente Brasil empezó a identificarse más como una nación explícitamente americana. Además, la llegada del Barón de Rio Branco a la cabeza de la cancillería brasileña (1902-1912), tuvo dos principales consecuencias para Sudamérica. En primer lugar, en este periodo se delimitaron prácticamente todas las fronteras con los diez vecinos, combinando para este fin el arbitraje internacional con el argumento del uso de la fuerza. De esta manera, Brasil se convirtió en un país “geopolíticamente satisfecho” (Soares de Lima, 2008). Respecto a Argentina se inauguró la política de cordialidad oficial que se prolongaría hasta el fin de los años setenta y que tuvo como principal propósito el de evitar una colisión abierta entre ambos países. En segundo lugar, con el Barón se formularon las principales premisas de la política exterior brasileña que predominaron en el siglo XX: el universalismo –entendido como la apertura de relaciones con países de todo el mundo en la búsqueda de grandeza en la escena mundial-; el multilateralismo; el principio de la no intervención; y la alianza no escrita con Estados Unidos. En cuanto al último principio, si bien Brasil reconoció a Washington como el líder de un sistema panamericano, de forma simultánea se atribuyó una hegemonía sobre un subsistema sudamericano –que abarcó el conjunto de Sudamérica, salvo Colombia, Venezuela y las Guyanas-. Con este fin, en 1908 el Barón propuso la creación de un pacto con Argentina y Chile (ABC), un proyecto que en varios momentos sería relanzado, pero que jamás logró materializarse³.

Dando continuidad a la política del Barón, luego del golpe militar en 1964 se mantuvo una relación muy densa con Estados Unidos. Así, Golbery do Couto e Silva, principal geo-estratega brasileño de esta época, proyectó su país como un “satélite privilegiado” de Washington es decir, un bastión de estabilidad sociopolítica con un papel protagónico en la lucha contra el comunismo. Esta política de apego a los intereses norteamericanos, manifiesta en la intervención directa de Brasilia en varios golpes de estado en la región, y la creciente presencia empresarial de Brasil en países como Bolivia o Paraguay, originó la tesis de un sub-imperialismo brasileño en Sudamérica⁴. Igualmente, con el régimen militar se afianzó la orientación desarrollista de la política exterior brasileña mediante el énfasis en el principio de autonomía, que apunta al incremento de los márgenes de maniobra en el escenario internacional.

³ El proyecto de crear un subsistema sudamericano alrededor del eje ABC fue retomado a inicios de la década de los cincuenta por Perón y Vargas; una década después, con Frondizi y Kubitschek; y finalmente, antes de que Chile desistiera de continuar con las negociaciones, con el Mercosur.

⁴ El término “subimperialismo” viene del brasileño Ruy Mauro Marini quien lo lanzó en el artículo “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo” publicado en 1977.

Aunque Brasil consideró a Sudamérica como su zona de influencia, esto no implicó que el país pensara invertir en un eventual liderazgo sobre ella. Esto quedó claro, por ejemplo, en 1973 cuando el presidente estadounidense Nixon ofreció a los brasileños el reconocimiento como potencia emergente a cambio de pagar algunos de los costos para el mantenimiento del orden en la región y recibió un rotundo “no” de parte del régimen militar. Para Brasil, alegando el principio de la no intervención, el reconocimiento como potencia emergente sería el resultado de las calidades inherentes de su diplomacia y no de algún tipo de liderazgo en la región (Spektor, 2011). De la misma manera, no pensó compartir poder con los vecinos. Esta posición ya había quedado ilustrada en 1926 cuando, en el marco de la Sociedad de Naciones, Brasil rechazó un sistema de rotación entre los países sudamericanos para ocupar un asiento en el Consejo de dicho organismo invocando que el país representaría los intereses de sus hermanos hispanoamericanos.

Básicamente, hasta el fin de los años setenta no hubo mayor interacción diplomática entre Brasil y el resto de la región, a excepción de los foros panamericanos, ciertas agencias especializadas de la ONU, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (establecida en 1960),⁵ la firma del Tratado de la Cuenca de la Plata de 1969 y el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978. Sin embargo, esto empezó a cambiar con la llegada del general João Figueiredo en 1979, quién consideró las relaciones con la región como una parte integral de su política tercermundista. Asimismo, en los años ochenta se vio una notable mejora en las relaciones entre Brasil y Argentina, como consecuencia -entre otros factores- de la creciente interdependencia económica y la democratización en ambas naciones. El principal fruto de esta política de acercamiento sería la fundación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, que además contó con la participación de Paraguay y Uruguay.

El lanzamiento de una agenda sudamericana por Brasil (1993-2006)

Intereses brasileños en la integración sudamericana: los años noventa

Rompiendo con su tradición, a partir de los años noventa, Brasil empezó a buscar una mayor integración con sus vecinos. Sin embargo, no lo realizó en un marco latinoamericano -hasta este entonces la principal referencia geoestratégica-, sino mediante el lanzamiento de un concepto innovador, el de “Sudamérica”. Aunque la *sulamericanidade* de la política exterior se estrenó con la propuesta en 1993 de crear un Área de Libre Comercio Sudamericano (ALCSA), recién con la celebración de la primera reunión de Jefes de Estado sudamericanos convocada en 2000 por el presidente Cardoso, el nuevo paradigma logró imponerse. En este apartado se citarán tanto los factores estructurales como los coyunturales que explican este cambio.

⁵ Una buena ilustración de la escasa interacción diplomática entre Brasil y sus vecinos constituye el hecho de que recién en 1981 un Jefe de Estado brasileño rindió una visita a Lima, Perú.

En cuanto a los motivos estructurales, se mencionarán dos principales. En primer lugar, en 1990, cuando las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) aún estaban en marcha, el entonces presidente estadounidense George Bush Sr. lanzó la *Enterprise of the Americas Initiative* (EAI) con el objetivo de formar un área de libre comercio desde Anchorage hasta Tierra del Fuego. En el marco del Nuevo Orden Mundial, anunciado meses antes luego del colapso del Muro de Berlín, la formación de dicha área constituiría la base continental de una hegemonía mundial de la potencia norteamericana y además le ofrecería una solución frente al desequilibrio de su balanza comercial (Teixeira, 2011). Frente a esta propuesta y en evidente contraposición al TLCAN, el entonces presidente brasileño Itamar Franco lanzó la propuesta de crear un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), que tendría como núcleo al Mercosur (Moniz Bandeira, 2004). Sin bien esta propuesta no tuvo éxito -básicamente por el desacuerdo de Chile en cuanto a las tarifas propuestas y el temor entre los países andinos a ser aplastados por los productos brasileños- sí hizo retomar al presidente Clinton la idea del IEA durante la Cumbre de Miami de 1994 con su propuesta de crear un *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA). Por otro lado, ante la dificultad de crear el ALCSA, Brasil empezó a apostar por la creación de un bloque sudamericano bajo su liderazgo y basándose en la expansión del Mercosur. De esta manera, dos años después, tanto Bolivia como Chile decidieron incorporarse como miembros asociados a dicho organismo regional. Por lo tanto, la búsqueda brasileña de una integración con sus vecinos sudamericanos respondió esencialmente a una política de *soft balancing*⁶ frente a Estados Unidos en un intento de mantener cierto grado de autonomía frente a los intentos norteamericanos de encapsular económicamente a todo el hemisferio. A la vez, permitió formalizar la exclusión de México -que había debilitado severamente al concepto de América Latina con su incorporación a un bloque explícitamente norteamericano- del nuevo bloque liderado por Brasilia.

Un segundo motivo estructural que explica el acercamiento de Brasil al resto de Sudamérica tiene que ver con el ya mencionado principio de universalismo y la búsqueda de Brasil de grandeza, es decir, su aspiración de convertirse en una potencia (mundial) -vigente desde el inicio del siglo XX en su agenda exterior-. En un contexto caracterizado tanto por una aceleración de la globalización como por la regionalización en muchas partes del mundo, empezó a dominar la convicción de que Brasil necesitaría de sus vecinos como una plataforma en su proyección mundial. Dicha tesis quedó confirmada años después por el canciller Celso Amorim (2010): “Até mesmo um país grande como o Brasil é um país pequeno num mundo como esse [...] Eu acredito que o Brasil não tem uma existência plena sem a união [com a América do Sul]” (citado en Spektor, 2011, p. 12). También en la creciente internacionalización de las empresas brasileñas, privadas y paraestatales, Sudamérica

⁶ Con el concepto de *soft balancing* se sugiere que un conjunto de Estados busca evitar la concentración de poder en manos del Estado hegemónico, a través del incremento de sus propias habilidades o de la agregación de capacidades con otros Estados en alianzas o ententes.

podía funcionar como un primer paso antes de su proyección mundial, tanto como destino de sus exportaciones como en calidad de receptor de inversiones directas brasileñas.

Respecto a los motivos coyunturales, resaltan cuatro eventos que ayudan a entender el acercamiento de Brasil hacia el ámbito sudamericano durante la última década del siglo XX. Primero, en el marco del Plan Real, un plan de estabilización que buscó terminar una década de crisis económica e hiperinflación, Brasil empezó a negociar un plan de rescate con el Club de Paris. En el lapso de estas negociaciones, los negociadores -bajo el liderazgo del entonces ministro de Hacienda Fernando Henrique Cardoso- se percataron que una proyección como país “latinoamericano” generaba connotaciones negativas, como las asociadas con la Crisis de la Deuda o la debacle económica de México a partir de 1994. De allí surgió la decisión del equipo brasileño de identificarse como economía sudamericana. Segundo, la década de los años noventa se caracterizó por la inestabilidad política, mayormente en los países andinos y Paraguay. Ante estos sucesos las autoridades brasileñas empezaron a argumentar que, si el país quería buscar el reconocimiento de potencia a nivel global, primero tenía que cumplir con el papel de estabilizador regional. Esto no necesariamente se tradujo en la renuncia completa del principio de no intervención, pero sí en una política más activa frente a los vecinos en crisis, tal como se evidenció durante la Guerra del Alto Cenepa entre Ecuador y Perú, y ante las crisis políticas paraguayas de 1996 y 1998, respectivamente. Tercero, luego de más de un lustro de éxito en la consolidación del Mercosur, a partir de 1998 Brasil empezó a tener cada vez más problemas con su principal socio en este organismo, Argentina. Este deterioro en las relaciones fue causado particularmente, por la devaluación del real en este año –lo que inauguró un creciente proteccionismo por parte del país gaucho- y ante la política exterior menemista basada en el “realismo periférico”, lo que se manifestó, por ejemplo, en los intentos de negociar el estatus de aliado extra-regional de la OTAN, sin haber consultado previamente a Brasil. Dichos problemas con Buenos Aires originaron un llamado, manifiesto en varios documentos de 1999 del *Planalto*⁷ e *Itamaraty*⁸, de expandir el Mercosur con el fin de reducir el peso de los argentinos en el bloque. Por último, días antes de la convocación a la primera cumbre sudamericana por el presidente Cardoso, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos habían anunciado el Plan Colombia. Dicho proyecto no sólo encontró oposición en Brasil por su enfoque esencialmente militar, sino por la percepción de que tanto el plan como la lucha norteamericana contra el narcotráfico, en realidad servirían como pretexto para establecer una hegemonía sobre la Amazonía (Moniz Bandeira, 2004).

La hegemonía consensual del segundo gobierno de Cardoso (1998-2001)

En enero de 2000, Rubens Barbosa, el entonces Embajador de Brasil en Washington, escribió al presidente Cardoso lo siguiente:

⁷ “Planalto” es el nombre que se da a la sede del poder ejecutivo del gobierno brasileño.

⁸ El nombre de “Itamaraty” refiere al palacio histórico en Rio de Janeiro que albergaba al Ministerio de Relaciones Exteriores hasta el 1970. Hoy se usa como sinónimo de la Cancillería brasileña.

“Está madura a idéia de o Brasil assumir, de fato, na América do Sul, um papel de liderança, o que já vem fazendo informalmente. A credibilidade, o respeito e os resultados alcançados pelo país nos últimos cinco anos, credenciam o Presidente do Brasil para propor algo concreto (não retórico) para consolidar nosso papel no subcontinente... Os EUA e os demais países da região esperam de nós uma atitude dessa natureza. [...] A América do Sul é o nosso “quintal” e onde se dará (já está se dando) a expansão capitalista das empresas brasileiras. Devemos ocupar esse espaço antes que outros (EUA, México, no contexto da ALCA) e alguns países europeus o Asiáticos) o façam” (Citado en Spektor, 2011, p. 9).

En el mismo documento el embajador formuló tres propuestas de índole técnica: el lanzamiento de un programa de integración física con financiamiento de la banca multilateral, la creación de un banco sudamericano de desarrollo y una propuesta sobre la sustitución del dólar americano por las monedas locales como moneda de operaciones de comercio exterior. Este llamado, más el intento de Cardoso de formular una posición regional acerca de los avances en las negociaciones sobre el ALCA y el anuncio del Plan Colombia, resultaron en la invitación a la primera Reunión de Jefes de Estado de América del Sur en setiembre de 2000 en Brasilia. Como resultado de este encuentro presidencial, se emitió el llamado “Comunicado de Brasilia” que identificó cinco temas de cooperación entre los países sudamericanos: el mantenimiento del Estado de derecho y el respeto por la democracia; la futura creación de una zona de libre comercio entre la CAN, Mercosur, Chile, Guyana y Surinam; la integración física mediante la complementación y ampliación de la infraestructura; la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos; y la cooperación en cuanto a información, conocimiento y tecnología (Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, 2000). En cuanto al tercer objetivo, se decidió crear la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un foro fundado con el fin de mejorar la interconexión vial y energética de la subregión, vista como una condición crítica en el fomento del intercambio comercial intrarregional. Dicha Reunión es considerada como el principal antecedente de la presente integración sudamericana.

No obstante, la administración de Cardoso evitó usar cualquier referencia a un liderazgo brasileño en la región. En este marco, el canadiense Sean Burges (2009) denominó la política regional de Cardoso como “hegemonía consensual”, donde el principal fin consistió en la búsqueda de una agenda mutuamente beneficiosa, pero siempre de acuerdo con los intereses, aspiraciones y estrategias brasileñas: “Overt action or intervention has not been the norm. Rather, the strategy has been one of secreting the country’s integrated and sustained ambitions for hemispheric and global leadership behind a cloak of indirect and ostensibly technocratic apolitical programs, well wrapped in an added mantle of multilateralism and often run through other government ministries and agencies” (2009: 1). Obviamente que la principal ventaja de esta estrategia era que los costos de la integración podían ser compartidos con los socios regionales, algo muy importante para un país que no tenía ni los recursos, ni la voluntad para comprometerse en la calidad de *paymaster* del nuevo regionalismo. Esta visión pragmática además se reflejó en la política brasileña, vigente a fines de la década de los noventa, orientada a generar mayor interdependencia regional mediante la sustitución de importaciones de

trigo, a favor de Argentina, o de electricidad, el gas y petróleo, desde Argentina, Bolivia, Paraguay y Venezuela. Asimismo, el gobierno de Cardoso estuvo consciente de las reacciones negativas que podía generar un liderazgo explícito, tal como lo manifestó el canciller Luiz Felipe Lampreia una semana antes de la Cumbre de Brasilia de 2000: “Brasil no quiere asumir posición de líder regional ni quiere ser candidato a un puesto de líder de América del Sur, incluso porque esa no es nuestra tradición y eso provocaría interpretaciones y confusiones que no son deseadas por nosotros, como la de que queremos una condición hegemónica. No es ese el propósito” (Lampreia, 2000).

El primer gobierno de Lula (2003-2006): la aspiración al liderazgo regional

Convirtiendo la priorización de las relaciones con los vecinos sudamericanos en una política de estado, Luiz Inácio Lula da Silva durante su discurso de toma de posesión declaró lo siguiente: “A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideias democráticas e de justiça social. [...] O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”. Con Lula da Silva como nuevo presidente, Brasil inauguró una nueva agenda regional más política, más asertiva y distinguida por un mínimo nivel de institucionalización.

Por un lado, este nuevo enfoque reflejó la influencia de un grupo político-académico en la formulación de la política exterior, que apoyó una integración política y social más fuerte, basándose en la percepción de una cierta compatibilidad en los valores de los diferentes países de la región, una identidad común y la existencia de ventajas mutuas (Saraiva, 2010). Sin duda alguna, la persona que más influyó en dicho grupo fue Marco Aurelio García, quien desde 2007 viene ocupando el cargo de Asesor de Asuntos Exteriores del Presidente de Brasil. Por otro lado, la política sudamericana coincidió con la política sur-sur y el principio de solidaridad latinoamericana en el programa del Partido de los Trabajadores (PT). Si en lo económico, Lula recibió fuertes presiones para continuar con las políticas ortodoxas heredadas de Cardoso, la política exterior le otorgó mayor libertad de maniobra para implementar la agenda petista (Canson & Power, 2006).

La politización de la agenda sudamericana de Brasil se mostró de diferentes maneras. En primer lugar, hubo una manifestación explícita de apoyo a candidatos electorales, partidos y gobiernos de perfil izquierdista, entre ellos el gobierno de Chávez con el cual se firmaron una serie de acuerdos, incluyendo el Protocolo de Adhesión al Mercosur de 2006⁹. En el mismo espíritu, se profundizaron los lazos inter-partidarios entre el PT y los partidos progresistas en la región, como los de la

⁹ De la misma forma, en muchos casos con la participación de asesores del PT, Lula apoyó a candidatos durante la campaña de las elecciones en Uruguay (2005), Bolivia (2006), Nicaragua (2006), Venezuela (2006), Argentina (2007), Paraguay (2008), El Salvador (2009) y Perú (2006/2011), entre otras.

Concertación en Chile o el Frente Amplio en Uruguay. De esta manera, si históricamente la política exterior fue un asunto casi exclusivo de una cancillería reputada por su profesionalismo, a partir de la llegada del PT al gobierno, la política exterior brasileña empezó a depender de criterios mayormente ideológicos. En segundo lugar, tanto en el marco del Mercosur como a nivel sudamericano, el gobierno de Lula trató de superar el enfoque *comercialista* de integración que había predominado durante la década anterior. Aunque durante el segundo gobierno de Cardoso ya se había visto la inclusión de aspectos no estrictamente comerciales en la agenda regional –la integración física, la lucha contra el narcotráfico y la coordinación política ante casos de quiebre de la democracia–, fue con Lula que tomó forma la denominada “integración multidimensional”. De esta manera, temas como la energía, el papel del Estado en la economía, la educación y la integración social empezaron a ganar cada vez mayor relevancia en la agenda regionalista. Por último, la dimensión política en las relaciones de Brasil con la región se hizo sentir en la promoción desde el gobierno de la presencia de empresas brasileñas, tanto públicas como privadas que cuentan con el apoyo estatal –principalmente mediante el banco de desarrollo brasileño BNDES–, en la adquisición de empresas locales o (en la explotación de recursos naturales en los países vecinos (Sorj & Fausto, 2011). Así, paradójicamente, la reducción del énfasis comercial en la política regional coincidió con una expansión inédita de las exportaciones e inversiones brasileñas en la región, originando varios problemas con los países vecinos (véase más adelante).

Una segunda diferencia con el gobierno de Cardoso fue la preferencia abierta por parte del presidente Lula de que Brasil jugara un papel de líder en la región. Esta misión de liderazgo regional coincidió con la noción de *auto-estima* de Brasil, un concepto que había llevado a la victoria del PT en las elecciones de 2003, y que fundamentó el mayor grado de activismo a nivel mundial de Lula. Por lo menos en tres terrenos se vio el reflejo de esta política regional más asertiva.

En primer lugar, el gobierno de Lula da Silva jugó un papel importante en varias crisis ocurridas en países vecinos, estrenando así el concepto de *não indiferença*, una suerte de actualización del tradicional principio de la no intervención. Así, en 2003, Brasil asumió el liderazgo en el denominado “Grupo de Amigos de Venezuela” en un intento de mejorar las relaciones entre el gobierno de Chávez y los grupos de oposición, muy empeoradas desde el golpe de estado de 2002. Del mismo modo, Brasil ayudó a mediar, junto con Argentina, durante la crisis boliviana entre 2003 y 2005, y ante la turbulencia política en Ecuador que llevó al derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez en 2005. Finalmente, Brasil manifestó repetidamente su interés de contribuir a un diálogo político en Colombia –aunque sin mayor efecto–.

En segundo lugar, con Lula hubo un avance prudente en la institucionalización de la agenda sudamericana. En este sentido, no sólo se establecieron nuevos organismos dentro del Mercosur, sino también, a iniciativa de Brasil, el primer organismo en reemplazo de las reuniones de presidentes de América del Sur, denominado Comunidad Sudamericana de Naciones. Durante la Cumbre de

Cusco que dio origen a esta organización, Lula da Silva afirmó el rol de líder de su país de la siguiente manera: “Brasil... sabe de la importancia que tiene su participación política en este proceso de integración [...]. Antes los presidentes sólo sobrevolaron América del Sur para ir a Washington. Yo prefiero pagar el costo interno de viajar cuantas veces sea para lograr una integración que beneficia a los pueblos” (Mellado & Gajate, 2009). Asimismo, en la Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, se ve reflejado el enfoque político de la integración al mencionar el tema de una identidad sudamericana compartida y al reconocer el problema de las asimetrías en la región y la importancia de la educación, la inclusión social y el desarrollo sostenible, entre otros temas. No obstante, si bien la Comunidad tomó la estructura de tres pilares de la Unión Europea como modelo, no aspiró a la supranacionalidad, ni contó con una Secretaría permanente.

Finalmente, con la llegada de Lula, Brasil empezó a asumir, aunque de forma muy modesta, el papel de *paymaster* en la región. De esta manera, en 2003, se lanzó el *Programa de Substituição Competitiva de Importações* (PSCI) con el argumento que la sustitución de importaciones del resto del mundo por productos provenientes de Sudamérica contribuiría al crecimiento económico de los vecinos y generaría un círculo virtuoso de profundización de la integración regional (Freitas Couto, 2007). Un año después, se estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en un intento de limitar las asimetrías entre las distintas subregiones al interior del bloque, basándose en la experiencia de los Fondos de Cohesión europeos. Si bien este Fondo financiaría varios programas de desarrollo, principalmente en Paraguay, su presupuesto para el año 2012 sólo alcanzó la suma de 788 millones de dólares (MERCOSUR, 2011). De la misma manera, Brasil otorgó apoyo económico, de forma bilateral o a través de su Agencia Brasileña de Cooperación, a países como Bolivia, Paraguay y Perú, sobre todo en los sectores sociales. Por último, el gobierno de Lula mantuvo una política pragmática hacia los vecinos que fue denominada en Brasil como “paciencia estratégica” y que consistió en una serie de gestos de “generosidad” manifestados por ejemplo, durante la crisis económica argentina de 2002 que desató un proteccionismo; luego de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia –que afectó severamente a la empresa brasileña Petrobras- y cuando Paraguay presionó por la renegociación del Tratado de Itaipú (Sorj & Fausto, 2011).

La crisis del proyecto sudamericano de Brasil (2007-2014)

El segundo gobierno de Lula (2007-2010): Realpolitik

Esencialmente, la política regional del segundo gobierno de Lula coincidió con dos tendencias a nivel internacional: por un lado, la llegada a, o la consolidación en, el poder de líderes izquierdistas en la mayor parte de los países sudamericanos y por el otro, el creciente reconocimiento de Brasil como potencia emergente a nivel mundial. Ambos procesos desafiarían de diferentes maneras al proyecto regional brasileño. Respecto del nivel interno, se citará al escepticismo presente entre la opinión pública brasileña en torno a una mayor integración con los vecinos; la falta de una

política coherente hacia la región y el predominio del principio de autonomía, como principales desafíos internos para un eventual liderazgo de Brasil en Sudamérica.

Si bien es cierto que Hugo Chávez ya había mostrado un mayor protagonismo en la región luego de su reelección en 2004 –mediante organismos como el ALBA (2004) o *Petrocaribe* (2005)- recién en el último año del primer gobierno de Lula, Caracas logró influir sustancialmente en el proceso de integración sudamericana. Así, el bolivarianismo no sólo consiguió excluir de manera completa al comercio –y al modelo de regionalismo abierto- de la agenda integradora sudamericana, sino también transformar la Comunidad Sudamericana de Naciones en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), ocurrida en la Cumbre de la Margarita de abril 2007. Con la Unasur se selló un nuevo modelo de integración multidimensional con un fuerte componente político y la promesa de cooperar en diferentes materias como la defensa, la energía, el medio ambiente, entre otros temas.

Sin embargo, ante la creciente influencia del eje bolivariano, Brasil supo continuar imponiendo las propuestas que más estuvieron de acuerdo con sus aspiraciones y a la vez, actuar como un *gate-keeper* frente a las iniciativas de otros países, especialmente Venezuela. Esta posición se ilustró, por ejemplo, en el marco de la Unasur donde, bajo presión de Brasilia, no se otorgó un papel importante a la Secretaría, ni tampoco se introdujeron elementos supranacionales por el temor a perder autonomía –tal como se afirmó líneas arriba, un concepto clave en la política exterior brasileña-. Este hecho fue denunciado tajantemente por el primer Secretario General de la organización, Rodrigo Borja, quien por dicho motivo sólo se quedó en el cargo durante unas semanas. A la vez, cuando la Unasur intervino en la crisis boliviana de 2008 –desatada entre el gobierno central y los prefectos de los departamentos de la llamada Media Luna-, Brasil logró que el organismo tomase una posición pragmática con respeto para las instituciones bolivianas y sin referencia al eventual papel de Washington en la crisis –tal como exigió inicialmente Venezuela. Asimismo, Brasil fue uno de los países que más ha presionado en dar continuidad a la IIRSA, el ya mencionado foro para la integración física. Si bien es cierto que se paralizaron numerosos proyectos, las obras críticas para interconectar determinadas regiones brasileñas con el Pacífico y el Caribe, sí lograron llevarse a cabo. Finalmente, Brasil llegó a neutralizar las principales propuestas anti-sistémicas de los países bolivarianos. Así, por ejemplo, ocurrió con la propuesta de Rafael Correa de crear un Banco del Sur, que originalmente consistió en un banco de desarrollo, un fondo de reservas y una entidad de emisión de una futura moneda única para la región. Sin embargo, bajo presión de Brasilia, sólo quedó intacto el proyecto de crear un banco de desarrollo –que hasta la actualidad no funciona-. Del mismo modo, no se estableció un cartel sudamericano entre los productores de gas (Oppegasur), un Gasoducto del Sur, ni tampoco una OTAS (Organización para el Tratado del Atlántico Sur, una alianza militar opuesta a la OTAN) –todas iniciativas chavistas-. En lugar de la última propuesta, Brasil sí tenía un papel protagónico en la creación del llamado Consejo de Defensa Suramericano, aunque sólo con las atribuciones de foro de cooperación y coordinación, y enfocado principalmente en la defensa de los recursos naturales de la región y la compatibilización de los aparatos militares –ambos temas muy

ambicionados por los brasileños-. Cabe mencionar que la moderación (o en algunos casos neutralización) de las propuestas bolivarianas, tenía como principal mérito la incorporación de los países liberales -tales como Colombia, Chile y Perú- al regionalismo sudamericano.

Por otro lado, la llegada al poder de líderes izquierdistas en varios países sudamericanos y sus proyectos refundacionales respectivos, tuvo como principal consecuencia la implementación de políticas orientadas hacia la recuperación de la iniciativa estatal en la economía y la soberanía nacional en general. Por lo tanto, a pesar de que muchos anticiparon un avance en la integración regional por la similitud en la orientación ideológica entre los nuevos gobiernos, se ha visto más bien lo contrario por los intentos de salvaguardar cierto *policy space*, hipotecando así, cualquier intento de compartir soberanía. Por otro lado, y de forma paralela a lo último, se vio una creciente movilización y politización de la sociedad civil con fuertes demandas nacionalistas, sobre todo en torno a los recursos naturales. En este sentido, la creciente internacionalización de las actividades de ciertas empresas brasileñas, en muchos casos con el apoyo financiero del Estado brasileño y precisamente en el sector de las materias primas, generó varias fricciones entre el gobierno de Lula y los gobiernos de países vecinos, tal como ocurrió en Ecuador (por la hidroeléctrica de San Francisco) y Bolivia (por las actividades de Petrobrás). Combinada con el creciente superávit comercial de todos los vecinos (salvo Bolivia) y la reaparición de prácticas proteccionistas en un intento de enfrentar la crisis global, dicha política no sólo deterioró severamente la imagen de Brasil en la región, sino también hizo revivir los añejos temores en la región sobre un supuesto imperialismo brasileño. En un intento de mitigar la hegemonía brasileña, esta percepción conllevó a políticas de balanceo frente a Brasil: de Argentina, Bolivia, Ecuador -y en menor medida, los socios menores de Mercosur- hacia Venezuela; de Argentina y los países “liberales” hacia México; y de Venezuela hacia países como China y Rusia. Asimismo, ayuda a entender la falta de apoyo que los vecinos brindaron a Brasil en su proyección global, como por ejemplo, en la ambición de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Un segundo factor que desafió la agenda sudamericana del gobierno brasileño fue, paradójicamente, el reconocimiento internacional de Brasil como actor global, basado esencialmente en el crecimiento y el potencial económico –el conocido reporte de Jim O’Neill sobre los BRIC tuvo un impacto importante en este sentido-, la consolidación de su democracia y el creciente activismo en la escena internacional de Lula da Silva. Dicho reconocimiento fue explícito en el caso de la Unión Europea al momento de firmar una asociación estratégica con el país durante la primera Cumbre UE-Brasil en 2007. Así también, a partir del segundo gobierno de George Bush Jr. (2005-2009), Washington empezó a tildar a Brasil como un “líder” internacional, capaz de actuar como interlocutor con el resto de la región y con el cual además compartió varios intereses, como por ejemplo la promoción del uso de los biocombustibles. Por último, su participación en foros tan diversos como BRIC(S), el G-20 financiero, la OMC, BASIC, IBSA o en determinadas misiones para el mantenimiento de la Paz de la ONU; el éxito de su modelo socio-económico y el carisma de su presidente otorgaron a Brasil una

cuota significativa de *soft power*. Todo ello aportó a una creciente percepción de un “super-Brasil” en la región -por cierto, compartida por algunos observadores europeos y sectores del Partido Demócrata en Estados Unidos-, es decir, una creencia de que el gigante sudamericano estuvo alcanzando un peso estratégico que le posibilitaría en el futuro reemplazar a la hegemonía estadounidense en la región. Esta visión fue recogida por el expresidente Cardoso de la siguiente manera: “O Brasil as vezes é visto como os EUA, um país grande, monstro, que tem dificuldade para se dar conta de seu peso, mas que, quando se move, faz barulho, a pata é forte” (Saccomandi, 2011). Dicha percepción ciertamente conllevó a las constantes demandas por parte de los vecinos para que Brasil asumiera más los costos asociados al ejercicio de un liderazgo regional -tal como lo manifestaron en su momento, mandatarios mayormente argentinos, bolivianos y uruguayos. Tomando en cuenta los desafíos internos de un eventual liderazgo de Brasil en la región (véase más adelante), se originó un desequilibrio entre las expectativas en la región y la capacidad real de Brasil.

En tercer lugar, durante el segundo gobierno de Lula da Silva empezaron a manifestarse de una forma más expresa ciertos desafíos internos hacia un proyecto hegemónico de Brasil en Sudamérica. Así, la opinión pública brasileña, por sí altamente introspectiva y ante los profundos problemas socio-económicos que persisten en el país, se muestra muy escéptica hacia una política demasiado generosa frente a los vecinos y una integración que vaya más allá del comercio. Segundo, se puso en evidencia que no hay un consenso interno acerca del papel que Brasil debería cumplir a nivel regional. Por un lado, resultado de la democratización y la pérdida del monopolio de Itamaraty sobre la política exterior, existen una serie de actores que tienen algún tipo de presencia o influencia en la agenda sudamericana del país en la región, pero con intereses divergentes, obstaculizando así, la definición de una política regional coherente. Por el otro lado, salvo para el gobierno, el PT y algunas empresas -principalmente de construcción y en menor medida, las farmacéuticas y de armamento- Sudamérica no significa una opción estratégica para el *establishment* brasileño. Finalmente, si bien Lula sí hizo algunos esfuerzos por institucionalizar la integración sudamericana, quedó fiel al principio histórico de autonomía, visto como principal condición de la política exterior para aportar al desarrollo interno del país -un objetivo crucial en la gestión del PT-. Si Brasil tomó la decisión en los años noventa de acercarse a los vecinos con el fin de mantener la autonomía frente a los proyectos hegemónicos de Estados Unidos en la región, ahora el mismo principio impidió la profundización del proyecto integrador sudamericano. Por lo tanto, un mayor compromiso brasileño en Sudamérica no sólo chocó con la escasa identificación de la opinión pública con el concepto de *sulamericanidade*, sino además, con las premisas históricas de la política exterior brasileña.

En resumen, la coincidencia entre una creciente presencia de empresas brasileñas en la región y la llegada al poder de líderes izquierdistas y/o nacionalistas; la brecha entre las demandas de los vecinos, resultado del autoproclamado liderazgo brasileño, y la incapacidad (o falta de disposición) de asumir los costos asociados a un liderazgo regional de Brasil; la persistencia la tradición soberanista en la formulación de la política exterior brasileña; la falta de un consenso interno acerca de la región; más

las ya mencionadas resistencias históricas en varios países del Cono Sur hacia una hegemonía brasileña constituyeron los principales desafíos hacia el liderazgo brasileño en Sudamérica. Estos problemas se tradujeron en una nueva política exterior a partir del segundo gobierno de Lula da Silva marcada por tres vectores. Primero, se inauguró una política sudamericana más bilateral y selectiva reemplazando al multilateralismo original en un intento de preservar una política sudamericana activa (Soares de Lima, 2008). Un ejemplo de este enfoque bilateral fueron los múltiples acuerdos energéticos firmados entre Brasil y sus vecinos. Segundo, a fines del 2008, Lula tomó la iniciativa de convocar la primera Cumbre de América Latina y el Caribe desafiando así, al paradigma sudamericano. Esta reunión, más la propuesta del entonces presidente mexicano Calderón de crear una Unión Latinoamericana y del Caribe, posteriormente, originaron el establecimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en diciembre de 2011. Esta proyección regional brasileña, más allá de Sudamérica, no sólo formalizó el creciente activismo diplomático de Lula en el Caribe y algunos países centroamericanos sino también respondió a los múltiples problemas que Brasil enfrentó en el ámbito sudamericano. Por último, con el segundo gobierno de Lula da Silva empezó a dominar el principio del universalismo por encima del afán de integrar a Sudamérica. Si bien Sudamérica aún fue visto como uno de los cuatro ejes de la política exterior brasileña, junto con el eje Brasil-Estados Unidos, Brasil-UE y Brasil-países del sur, definitivamente la subregión había perdido su protagonismo de los años anteriores.

El gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014)

Luego de su llegada al poder en 2011, Dilma Rousseff anunció continuar con la política regional heredada por Lula da Silva. Sin embargo, la presidenta difiere en por lo menos dos aspectos respecto a su antecesor. En primer lugar, más allá de contar con una menor dosis de carisma, tiene menos experiencia e interés en el tema internacional. Una muestra de ello fue su marcada ausencia en varias cumbres multilaterales, citas presidenciales o ceremonias de asunción de Jefes de Estado en la región. Además, no desarrolló mayores iniciativas en la agenda de integración sudamericana ni jugó un papel protagónico en las principales crisis acaecidas en la región desde el año 2011: el juicio político contra el presidente paraguayo Fernando Lugo; el inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC; y la crisis política venezolana que surgió luego del fallecimiento de Hugo Chávez. Pese a que en el último caso el gobierno de Rousseff sí envió a su asesor especial para asuntos internacionales Marco Aurelio García, con el fin de buscar una solución para la crisis y promovió el envío de una misión de la Unasur (ante la oposición brasileña de enviar una misión de la OEA), no asumió un rol crucial en propiciar el diálogo entre el gobierno de Maduro y la oposición en dicha nación caribeña, alegando el principio de la no injerencia.

En segundo lugar, sobre todo a partir del año 2012, se empezaron a observar las primeras señales de agotamiento del modelo socio-económico inaugurado por Lula da Silva, sostenido básicamente por el precio de los *commodities* y el consumo interno, sobre todo de la nueva clase media. Aparte de un descenso en el valor de las exportaciones –y una preocupante *reprimarización* de las mismas-, el

aumento de la inflación y el creciente endeudamiento han puesto en jaque la sostenibilidad del crecimiento económico del coloso lusófono. Por otro lado, la ola de protestas que sacudió a Brasil, primero, en junio 2013 y luego, con el Mundial de Fútbol en julio de 2014, demostraron las serias carencias que aún subsisten en el país, tanto a nivel socio-económico, como en cuanto a seguridad ciudadana y corrupción. Esta crisis no sólo originó un deterioro en la imagen como potencia emergente, sino también una priorización de la agenda interna por el gobierno de Rousseff, por encima de asuntos regionales o internacionales.

Sin embargo, y no obstante las diferencias en estilo y contexto, en lo esencial Dilma Rousseff ha dado continuidad a la política exterior del segundo gobierno de Lula da Silva. Así, partiendo del universalismo, priorizó las relaciones con los países del Sur (después de América Latina, mayormente África) y Estados Unidos, y persiguió un papel de *rulemaker* en marcos multilaterales como la OMC, la ONU o en las conferencias sobre el cambio de clima. En cuanto a Estados Unidos, a pesar de las divergencias que ambos países demostraron en casos tan diversos como Libia, el proteccionismo comercial norteamericano o las actividades de espionaje de la Agencia Nacional de Seguridad, un “acomodo geopolítico” con dicho país sigue siendo percibido como una condición necesaria para mantener y acumular influencia en la escena global y regional. Por otro lado, la política exterior continuó estando profundamente determinada por criterios políticos e ideológicos formulados por el Partido de los Trabajadores y el ya mencionado asesor presidencial, García. Esta tendencia ha tenido dos efectos. Primero, se vio una creciente tensión entre las posturas del *Planalto* y el *Itamaraty*, algo que se manifestó, por ejemplo, luego del ingreso a territorio brasileño del senador opositor boliviano Roger Pinto y la posterior renuncia del canciller brasileño Antonio Patriota en 2013¹⁰. Segundo, la politización de la política exterior y regional de Brasil complicó su papel de mediador en casos como la crisis venezolana, donde no ha sido visto como un actor neutro. Finalmente, respecto a los vecinos sudamericanos, continuó proyectando a Sudamérica como principal área de pertenencia de Brasil —a pesar de su apoyo a la otra iniciativa regional, la CELAC- y se vio una repetición de la política de “paciencia estratégica” con países como Argentina y Venezuela.

Sin lugar a dudas, el mayor golpe al proyecto sudamericano de Brasil durante el gobierno de Rousseff ha sido la creación de la Alianza del Pacífico en junio de 2012 entre Colombia, Chile, México y Perú. Antes que nada, este nuevo bloque desafía a la agenda sudamericana pendiente en su rescate del comercio como base de la integración —regresando de esta manera al modelo de regionalismo abierto

¹⁰ Roger Pinto Molina, un senador boliviano del movimiento derechista *Podemos* buscó refugio en la Embajada brasileña de La Paz en 2012 luego de que una corte boliviana lo acusara de corrupción y por su papel dudoso en la masacre de Porvenir ocurrida en 2008. Después de quince meses, con la ayuda del personal de la Embajada y aparentemente con el conocimiento del *Itamaraty*, pudo escapar de la sede diplomática e ingresar a Brasil. Este hecho generó una crisis interna, ya que el *Planalto* siempre se había opuesto a una eventual extradición por la mala imagen que podría generar esta medida frente al gobierno de Evo Morales. Finalmente, Dilma Rousseff despidió al canciller Antonio Patriota y lo reemplazó por el actual canciller Luiz Alberto Figueiredo.

de los años noventa-, en su inclusión de México y en reforzar una división histórica de Sudamérica (entre la cuenca del Pacífico y el Atlántico), algo que la Unasur pretendía eliminar. Además, la Alianza del Pacífico iguala al Mercosur en términos de PBI y lo supera en cuanto a exportaciones y crecimiento económico. Ante el estancamiento de la integración comercial desde hace una década, varios países de la región se han mostrado muy entusiastas en su voluntad de integrarse al bloque, entre ellos los dos socios menores del Mercosur, Paraguay y Uruguay, ambos insatisfechos con el funcionamiento de Mercosur por el predominio de Brasil y las políticas proteccionistas de Argentina. Queda por ver si con el retorno de Michelle Bachelet como presidenta de Chile se logran alcanzar mayores niveles de convergencia entre ambos bloques, tal como anunció durante su primera participación en una cumbre de la Alianza en junio del presente año.

Perspectivas hacia el futuro

Disminuida la importancia de la integración regional a nivel sudamericano, está claro que la región continuará teniendo relevancia para Brasil por varios motivos. Así, pese a que Sudamérica dejó de ser el principal destino de las inversiones brasileñas, los vecinos siguen constituyendo un mercado importante para las manufacturas provenientes de ese país. Sobre todo ante una creciente competencia desde China, una *reprimarización* de las exportaciones hacia el resto del mundo y con las bajas tasas de crecimiento económico que muestra Brasil en la actualidad, este mercado es de suma importancia. De la misma manera, la crisis energética que está enfrentando Brasil desde algunos años, urge una mayor cooperación con los vecinos dirigida hacia una mejora en la interconexión de las redes energéticas nacionales, y vistos los obstáculos que encuentra a nivel doméstico, la construcción de nuevas hidroeléctricas en aquellos países. Por otro lado, Brasil necesita guardar un grado de estabilidad en su entorno geográfico, no sólo para mitigar los efectos negativos que una eventual inestabilidad podría generar a nivel interno, sino también para contrarrestar cualquier intento de las potencias extrarregionales, particularmente Estados Unidos, de intervenir bajo el pretexto de traer orden a la región.

Considerando la importancia que tiene el principio de autonomía para la política exterior brasileña, su enfoque de suma-cero cuando se trata de invertir en la región y la propia falta de consenso entre los sudamericanos acerca de los objetivos (y el sujeto) de integración, se prevé que no habrá mayores esfuerzos por parte de Brasil en crear una integración profunda con los vecinos a mediano plazo. En lugar de ello, y ante la creciente interdependencia entre Brasil y el resto de Sudamérica, la cooperación (más que todo del tipo bilateral) con los vecinos seguirá siendo una política de Estado de los próximos gobiernos y un principal medio -y no un fin-, para alcanzar sus objetivos de política exterior. Lo que sí podría variar luego de una eventual victoria electoral de la oposición son las relaciones entre el *Planalto* y el *Itamaraty*, en el sentido de una posible despolitización de la agenda exterior, conllevando la posibilidad de recuperar el profesionalismo -y por lo tanto, una postura más neutral en caso de crisis- de la diplomacia brasileña y retomar la integración pragmática, inaugurada por el expresidente Cardoso.

Evaluación teórica del papel de Brasil en Sudamérica

Con el fin de evaluar el papel asumido por Brasil en Sudamérica durante los últimos veinte años, se hará uso de la teoría de liderazgo del investigador alemán Stefan Schirm (2005), con breves referencias a la teoría de liderazgo político de Oran Young (2001). Si bien el propio Schirm usó sus criterios de liderazgo para determinar el grado de liderazgo de Brasil durante el primer gobierno de Lula, lo aplicó esencialmente a nivel mundial –y no tanto a nivel regional-. Sus cinco criterios para medir el grado de liderazgo que tiene un país son los siguientes: (1) pretensión de ejercer un papel de liderazgo (*Anspruch*); (2) contar con recursos, tanto de índole material, organizacional, como ideológico (*Potenzial*); (3) mostrar actividades verificables de liderazgo, movilizándolo para este fin ciertos recursos (*Führungsaktivitäten*); (4) ser aceptado por los otros países y servir como ejemplo a seguir (*Akzeptanz/Vorbild*) y (5) tener influencia (*Einfluss*) (Schirm, 2005).

En cuanto a la pretensión de Brasil de asumir el liderazgo sobre el resto de Sudamérica, cabe referirse nuevamente a la política de “hegemonía consensual” del segundo gobierno de Cardoso y el autoproclamado liderazgo del primer gobierno de Lula da Silva. Luego, desde el segundo gobierno de Lula, se ha visto un creciente pragmatismo que evita hablar abiertamente sobre un presunto liderazgo brasileño en Sudamérica. Respecto al segundo criterio, el del potencial –o los recursos de liderazgo-, es innegable que Brasil constituye la única potencia de Sudamérica, basándose en su peso demográfico, su territorio y su aparato económico –tanto en términos de PBI, de comercio, como en su calidad de fuente de inversiones-. Asimismo, si bien Brasil no se perfila como potencia militar y en términos relativos, la mayoría de sus indicadores está por debajo de los niveles de sus países vecinos (por ejemplo, el gasto militar en relación con el PBI o el número de soldados per cápita), tiene suficiente poder para disuadir al resto de países sudamericanos y además, se está viendo una creciente atención en los últimos años por parte del gobierno al sector de defensa. Por último, Brasil cuenta con uno de los cuerpos diplomáticos más profesionales del mundo, y por lo menos durante los gobiernos de Cardoso y Lula da Silva, el carisma presidencial le otorgó una dosis extra de *soft power*.

En relación a las denominadas actividades de liderazgo, urge una diferenciación entre los tres tipos de liderazgo que propuso Oran Young: el liderazgo intelectual (o la generación de nuevas ideas), el liderazgo empresarial (o la capacidad de negociar) y el liderazgo estructural (o el uso de recursos materiales o simbólicos) (Young, 2001). En este sentido, los gobiernos de Cardoso y Lula da Silva han cumplido mayormente con el papel de líder intelectual y empresarial. Así, Brasil tomó la iniciativa de convocar la primera cumbre sudamericana y lanzar iniciativas como la integración física (IIRSA), la Comunidad Sudamericana de Naciones, el Consejo de Defensa Sudamericano, y junto con Venezuela, la Unasur –el último organismo con un enfoque más que todo político-. Además de esta capacidad de dominar en la agenda regional (*agenda setting*), Brasil ha funcionado como *gatekeeper* al momento de neutralizar o reformular ciertas iniciativas lanzadas por otros países de la región –fundamentalmente Venezuela, y en menor medida, Ecuador- de acuerdo con los intereses brasileños.

Finalmente, actuó como un buen mediador en algunas crisis de la región, como la venezolana de 2002, la ecuatoriana de 2005 o la boliviana en 2008 – aunque no logró lo mismo en otros casos (siendo los episodios más resaltantes el conflicto entre Argentina y Uruguay por las plantas de celulosa, las negociaciones de paz en Colombia y la crisis venezolana de 2013-2014). No obstante, salvo las ya mencionadas iniciativas de cooperación estrenadas por Lula, Brasil no ha ejercido el papel de líder estructural en la región, más que todo por la oposición de la opinión pública frente a un papel de *paymaster* hacia los vecinos y por el predominio del paradigma de autonomía en la política exterior, que complica cualquier institucionalización seria de la integración regional. Este perfil autonomista, los problemas internos que enfrenta en la actualidad Brasil y la creciente importancia en los últimos años de la agenda global por encima del regionalismo sudamericano, conllevaron a una disminución de este tipo de actividades de liderazgo.

Como consecuencia de la indisposición brasileña de “asumir los costos” de su liderazgo regional, la percepción de que las asimetrías entre Brasil y el resto de Sudamérica sólo han ido aumentando en los últimos años y cierto recelo histórico presente en algunos países frente a Brasil, no ha habido un reconocimiento del liderazgo brasileño por los vecinos. En este sentido, varios países sudamericanos han aplicado políticas de balanceo (*soft balancing*) frente al poderoso vecino, particularmente Argentina, Venezuela, y sobre todo después de la creación de la Alianza del Pacífico, los tres países liberales de la región (Colombia, Chile y Perú). En cambio, pocos países se han inclinado hacia una política de *bandwagoning* en su relación con Brasil: de cierto modo Perú durante el gobierno de Alejandro Toledo y el primer año de García, Chile (durante el gobierno de Bachelet) y pequeños países como Uruguay o Guyana¹¹.

Por último, en cuanto al quinto criterio propuesto por Schirm, la influencia política efectiva, Brasil generalmente sí ha cumplido con su misión en Sudamérica. Más allá del liderazgo intelectual y empresarial que ya se mencionó líneas arriba y su capacidad de mediar en algunos conflictos acaecidos en la región durante la última década, supo reunir al resto de la región en su intento de bloquear dos principales intentos de Estados Unidos para fortalecer su hegemonía en Sudamérica: la propuesta del ALCA –que fue enterrado en el 2005 con la ayuda de Hugo Chávez– y la programada instalación de siete bases militares norteamericanas en Colombia –que quedó frustrada luego de una sentencia de la Corte Constitucional colombiana y la oposición del presidente Santos, principalmente el resultado de las presiones de Venezuela y Brasil-. En cambio, no supo contrarrestar la creación de la Alianza del Pacífico y tampoco logró recibir un apoyo regional en la aspiración brasileña de ser reconocido como actor global –algo que logró de alguna manera sin ellos-.

¹¹ El término *bandwagoning* fue lanzado por Quincy Wright en 1942 y se ha hecho conocido por el neorrealista Kenneth Waltz a fines de la década de los setenta. Refiere a que un país se alía con un Estado más poderoso y anteriormente adversario, al momento de considerar que constituye una opción menos costosa que la del balanceo (*balancing*).

A modo de concluir, se puede afirmar que Brasil no ha cumplido con los cinco criterios de Schirm para poder ser calificado como líder regional, por los factores ya mencionados: la indisposición de movilizar mayores recursos en la región, tanto en términos económicos como organizacionales, por un lado, y por el otro, la falta de reconocimiento de su liderazgo por los demás países en la región. Antes que un liderazgo regional, en los últimos años y décadas, Brasil ha ganado protagonismo en la región, expresado en las actividades de sus empresas y el BNDES, por su influencia política, y en algunos casos, su capacidad de mediar en la región. En este sentido, se espera que las declaraciones hechas por Lula da Silva que apuntaban explícitamente a un liderazgo brasileño en Sudamérica, han resultado ser una anomalía de corta duración en la política internacional brasileña, caracterizada por su alto grado de estabilidad y *path dependency*. Con la actual presidenta ya se está viendo una cierta normalización en la política regional con unas posturas más pragmáticas y menos ambiciosas. Una eventual cura de oposición para el PT en el futuro probablemente sólo afirmaría esta senda.

Referencias

- Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 214–240.
- Burges, S. (2009). *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. University Press of Florida.
- Canson, J., & Power, T. J. (2006). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. In “*Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East*.” Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Freitas Couto, L. (2007). O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50, 159–176.
- Lampraia, L. F. (2000). La integración de América del Sur. *Correio Braziliense*.
- Mellado, N. B., & Gajate, R. M. (2009). *Mercosur y Unasur: ¿hacia dónde van?* Lerner.
- MERCOSUR. (2011). Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Presupuesto 2012. Montevideo: Secretaría del MERCOSUR.
- Moniz Bandeira, L. A. (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur. Conflicto e integración en América del Sur* (p. 581). Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Sacomandi, H. (2011, July). Por que os vizinhos desconfiam do Brasil? *Valor Econômico*, p. A8.
- Santos, L. C. V. G. (2005). A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48, 185–204.
- Saraiva, M. G. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 151–168.

- Schirm, S. A. (2005). Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens. *Lateinamerika Analysen*, 11, 107 – 130.
- Soares de Lima, M. R. (2008). Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar. *Ricardo LAGOS (comp.), América Latina: Integración O Fragmentación*, 89–114.
- Sorj, B., & Fausto, S. (2011). *El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas. Plataforma Democrática* (p. 16). Rio de Janeiro.
- Spektor, M. (2011). *O regionalismo do Brasil* (p. 18). Rio de Janeiro.
- Teixeira, C. G. P. (2011). Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 189–211. Retrieved from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200010&nrm=iso
- Young, O. R. (2001). Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. In L. L. Martin & B. A. Simmons (Eds.), *International Institutions: an international organizational reader* (pp. 9 – 36). Cambridge: The MIT Press.