



¿LA REGIÓN VERDEAMARELO? ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL LIDERAZGO REGIONAL DE BRASIL EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Julián Kan¹

1. Introducción

En la presente década el proceso de integración regional en América Latina ha sufrido cambios que contrastan con las premisas de integración que el neoliberalismo pregonaba en los años noventa. De la apertura irrestricta y del regionalismo abierto inspirado en el Consenso de Washington, asistimos en los últimos años a la construcción de nuevas instancias que demandan una mayor soberanía regional y se alejan de las iniciativas inspiradas por aquél. En este sentido, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) lanzada por Estados Unidos, que debía instalarse en el año 2005, fue rechazada por varios gobiernos de la región que decidieron no someterse a la apertura irrestricta exigida por los intereses norteamericanos. En el bienio 2003/2004 se cristalizó la divergencia de intereses en torno a la instalación del ALCA, expresada en la disputa entre, por un lado, un grupo de gobiernos de países afines al proyecto estadounidense (ente ellos México, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana) y, por otro lado, aquellos gobiernos de países que, agotadas las negociaciones para discutir algún tipo de apertura consensuada, se oponían a la instalación de alguna forma de ALCA, nos referimos a los cuatro países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Venezuela². En la IV Cumbre de las Américas en noviembre de 2005 en la ciudad de Mar del Plata la divergencia se resolvió a favor del segundo grupo quién pospuso sin nuevo aviso la instalación del proyecto norteamericano. Esto fue posible, entre otras cosas, porque el MERCOSUR –luego de la parálisis que transitó entre 1999 y 2002 producto de los ciclos recesivos de las economías que lo integran– se constituyó en la herramienta que posibilitó la cohesión regional entre Brasil y Argentina para enfrentar la iniciativa norteamericana. Cohesión que los gobiernos de Lula y Kichner comenzaron a

¹ Profesor en Historia y candidato a Doctor por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario-investigador del CONICET (Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) con asiento en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Contacto: kanjulian76@yahoo.com.ar. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia bajo el título “Discutiendo el liderazgo de Brasil en el contexto actual de la integración regional” en el *XXVII Congreso ALAS: Latinoamérica interrogada*, 31 de agosto al 4 de septiembre, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires, Argentina. Agradezco los comentarios y sugerencias a los coordinadores, expositores y asistentes del GT N° 12 “Globalización, integración regional y relaciones internacionales” del Congreso ALAS.

² Por ese entonces, el rechazo al ALCA y a las iniciativas inspiradas en el libre comercio estuvieron también en la agenda de lucha de los movimientos sociales de la región (Katz 2006).



construir a partir del año 2003 y que produjo cambios en la forma de inserción mundial del Cono Sur en relación a la década anterior. Además, el proceso político desarrollado en Venezuela desde la llegada de Chávez al poder –pero especialmente desde 2003 en adelante– constituyó en ese país en el más claro opositor de la región a las iniciativas norteamericanas. En este contexto, surgían también en la región nuevos gobiernos que se alejaban de las políticas neoliberales y reorientaban sus políticas exteriores y su inserción regional. La mayoría de ellos, de manera directa o indirecta, habían surgido de rebeliones populares contra el neoliberalismo³.

A su vez, este rechazo sudamericano al ALCA posibilitó la emergencia o proliferación de otras instancias de integración –impensadas en la década anterior– como la Alternativa Bolivariana para la América (ALBA), el Banco del Sur, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) que han contribuido a reorientar las políticas neoliberales de la década anterior y contribuido a rediseñar el mapa regional. Este rediseño regional permitió debilitar aún más la hegemonía norteamericana en América del Sur y, a su vez, desarrollar una nueva relación de la región con el exterior.

Brasil ocupa un lugar destacado en este rediseño. Por un lado, en las últimas décadas se ha convertido en el país más importante de la región en términos económicos⁴. Por otro lado, desde el aspecto geopolítico, en los últimos años Brasil tuvo un rol destacado en su participación en instancias regionales, buscando que éstas tuvieran un mayor grado de

³ Nos referimos a la de diciembre de 2001 en Argentina, que derrocó un ciclo de políticas claramente neoliberales; a las de Bolivia en 2000 (Guerra del Agua), 2003 y 2005 (Guerra del Gas), que posibilitaron luego la llegada de Evo Morales al poder; a las de Ecuador de 1997, que derrocaron a Bucarám, en 2000 a Mahuad y en 2005 la llamada “rebelión de los forajidos”, que derrocó a Lucio Gutiérrez y abrió el camino para la llegada al poder de Rafael Correa en 2007; las de Venezuela en 2002, donde la movilización popular contra el golpe de Estado que intentó derrocar a Hugo Chávez, devolvió y consolidó a éste en el poder. Como parte de este ciclo de nuevos gobiernos que también han reorientado algunas de sus políticas en relación a las implementadas en la década del noventa, podemos ubicar también a los llamados gobiernos progresistas o de centroizquierda de la región, como Kirchner en Argentina, Lula en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, Bachellet en Chile. Fuera del Cono Sur, podemos también señalar como parte del rediseño de las políticas regionales la llegada de Daniel Ortega al poder en Nicaragua y la de Manuel Zelaya en Honduras.

⁴ El PBI de Brasil es el más grande de la región, para el año 2008 alcanzaba los 1.800 billones de dólares y se ubicaba detrás de los 10 países más importantes del mundo. Sus exportaciones alcanzaban en 2007 los 160 billones de dólares y sus importaciones los 120 billones de dólares, su población a 191 millones de habitantes. En los últimos años ha logrado, por parte del establishment financiero, la calificación de *investment grade*, que le permite atraer inversiones de las más importantes del mundo. En relación a la región, su expansión comercial y financiera ha crecido fuertemente en esta década, por ejemplo, en Argentina el 40 % de la Inversión Extranjera Directa (IED) proviene de Brasil, donde mediante la radicación, compra o fusión de firmas, el capital de origen brasileño tiene una presencia cada vez mayor. Algunos ejemplos son las estratégicas empresas como Petrobrás (adquirió Pecom), AnBev (adquirió Quilmes), Camargo Correa (adquirió Loma Negra y Alpargatas a través de San Pablo Alpargatas), JBS Friboi (adquirió Swift), Belgo Mineira (adquirió Acindar). Hay que destacar también, la presencia del poderoso Banco Itau y las exportaciones brasileñas de productos industriales (que constituyen alrededor de un 30 % del total de las importaciones argentinas), como señales de mayor presencia brasileña al interior de su principal socio de la región. En los últimos años, en el resto de la región ha crecido esta presencia: En Uruguay la inversión brasileña concentra el 50 % de su principal actividad (la industria de la carne); en Paraguay el 95 % de la producción de soja; en Bolivia alrededor del 40 de la actividad de refinación de petróleo y gas, al menos hasta los decretos de nacionalización de Evo Morales. Al respecto véase Luce (2008).



soberanía en relación a otras instancias globales y a los países centrales⁵. Desde diferentes perspectivas de análisis (Bernal-Meza 2008; Faria 2008; Katz 2009, Luce 2008, Segreles Serrano 2006, entre otros⁶) señalan que, producto de esta situación diferenciada de Brasil con sus vecinos, el *gigante sudamericano* persigue la intención de convertirse en el líder de la región. Asumiendo como cierta esta perspectiva, el objetivo de este trabajo es discutir y problematizar ese lugar de liderazgo de Brasil en el proceso de integración regional actual, considerando que, si bien es incuestionable su liderazgo, éste ofrece aspectos contradictorios que invitan a repensar la relación de Brasil con sus vecinos y su inserción regional y mundial. Cuando hablamos de “aspectos contradictorios” apelamos simplemente a una idea que sintetiza las características del liderazgo analizado en la política exterior reciente de Brasil en la región. Este trabajo otorga insumos descriptivos de un proceso complejo para ser conceptualizado en un posterior trabajo. A modo de hipótesis sostenemos que para que, ese liderazgo pueda afirmarse, Brasil necesita acudir a situaciones en las cuales relega porciones del mismo y que, en muchos casos, permite la proliferación de instancias contradictorias con ese liderazgo. Analizaremos estos aspectos contradictorios en dos instancias regionales: en primer lugar, en el MERCOSUR, a través de la relación bilateral con Argentina, de la pelea contra el ALCA, del posicionamiento de la región en la Ronda Doha de la OMC y del ingreso de Venezuela al bloque; y, en segundo lugar, en la flamante UNASUR. Luego esbozaremos algunas conclusiones y varias preguntas.

2. El liderazgo de Brasil en la región

2.a. El MERCOSUR y las contradicciones del liderazgo: la relación Argentina-Brasil, la derrota del ALCA, la Ronda Doha y el ingreso de Venezuela al MERCOSUR

La mayor presencia de Brasil en la región se manifestó mediante la reconstrucción desde 2003 de la principal instancia de integración de la que forma parte: el MERCOSUR. Para eso, reconstruir la **relación con Argentina** era de vital importancia. Observamos un primer carácter contradictorio cuando Brasil acude a un bloque que estaba en estado de extinción

⁵ Incluso en los últimos años de su gobierno, Fernando Henrique Cardoso implementó proyectos regionales que buscaban una mayor autonomía, como el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) en la Primera Cumbre Sudamericana del año 2000, aunque todavía con una política exterior más basada en el multilateralismo en la relación con Estados Unidos que en la búsqueda de autonomía regional (Cervo 2002; 2008). Esta instancia perseguía el objetivo de unir comercialmente a toda la región –mediante la conjunción del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)– en momentos de negociaciones por tratados de libre comercio con el ALCA y la Unión Europea (UE). Todavía la cuestión comercial era el eje articulador de la integración.

⁶ Es de destacar que ya en las décadas del ‘60 y ‘70 Ruy Mauro Marini señalaba algunas condiciones que perfilaban a Brasil como líder de la región. Para el prestigioso sociólogo marxista de la escuela dependencista, Brasil adquiría la categoría de país “subimperialista” (Marini 1985). En la actualidad, los mencionados trabajos de Luce (2008) y Katz (2009) retoman la tesis de Marini.



desde 1999, extinción justamente fruto de que Brasil había implementado cambios macroeconómicos (devaluación del real⁷) sin coordinación con el resto de los integrantes del bloque. Luego del ciclo recesivo 1999/ 2002, el MERCOSUR volvió a estar en la agenda tanto de los gobiernos como de los grupos capitalistas locales que pudieron sortear la crisis y reorientaron sus alianzas en el poder (Katz 2006/2008). Estos grupos utilizaron el relanzamiento de la asociación para poner freno a las aspiraciones de hegemonía de Estados Unidos en la región, en particular a través del ALCA. Los gobiernos de Lula y Kirchner intentaron darle un lugar preeminente al bloque y reconstruir la identidad del mismo, pero no encontraron soluciones a los problemas de fondo, tales como la falta de instituciones supranacionales para dirimir conflictos y desacuerdos, las quejas de Uruguay y Paraguay por sus escasos beneficios como miembros del bloque y el desequilibrio comercial bilateral entre Argentina y Brasil. Este último problema obliga a Brasil a relegar intereses de su principal industria, la paulista, en pos de mantener la unidad regional con su principal socio en el MERCOSUR, Argentina. Esta guerra comercial de baja intensidad entre ambas industrias, obedece a tamaños diferentes de escala y productividad, haciendo que el conflicto por los saldos del intercambio comercial sea recurrente y que Argentina sufra la avalancha de productos de Brasil, sobre todo en textiles, calzados, electrodomésticos y autopartes de la industria automotor (Kan 2009a). Las transitorias soluciones como barreras, aranceles y salvaguardas fueron permitidas por Brasilia en pos de cuidar la unidad y el buen entendimiento con Argentina, necesario para negociar otras instancias como el ALCA. Así se entiende cómo en los momentos de tensión, los primeros mandatarios y ministros siempre apelaron a reforzar la integración y a buscar soluciones consensuadas⁸, intentando que el bloque no volviera a entrar en una etapa de crisis aguda.

⁷ Al respecto véase Kan (2009b).

⁸ Las minicumbres entre Argentina y Brasil desde que Lula y Kirchner asumieron en 2003 fueron una constante para exponer de cara a la región y al mundo que eran socios estratégicos y que el MERCOSUR era la herramienta privilegiada de inserción: “tanto en la OMC como en el ALCA, la coordinación del MERCOSUR permitirá fortalecer las posiciones negociadoras de ambos países miembros y de los que se asocien con ellos, dentro o fuera de la región” (Clarín 19/10/03). El documento llamado “Consenso de Buenos Aires”, firmado en octubre de 2003, iniciaba esta vía de entendimiento político (véase Clarín, 19/10/03). Así todo, si bien los problemas entre ambos países –por ejemplo los desequilibrios en la relación comercial-bilateral– fueron tratados de mejor manera que durante los gobiernos anteriores, no pudieron encontrarle una solución del todo eficaz. Sin embargo, ante las tensiones bilaterales, privilegiaron continuar la línea de aquel “Consenso”, por ejemplo, en los momentos cuando Argentina intentó aplicar salvaguardas en 2005 y 2006 ante los desequilibrios denunciados por los industriales argentinos como consecuencia de la entrada de productos más competitivos de la industria paulista. Cuando asumió Cristina de Kirchner la presidencia, Lula volvió a manifestar la necesidad de la unidad regional: “Hay quienes piensan, en Brasil, que nuestro país podría buscar caminos por su propia cuenta. Nosotros creemos que trabajar juntos con Sudamérica nos fortalece” (Clarín 9/12/07). En una visita previa a Brasil, la flamante presidenta argentina había manifestado: “Queremos profundizar la asociación estratégica. Estamos convencidos que de este modo se fortalecerá nuestra región, en un mundo que tiende a funcionar en bloques” (Clarín 20/11/07). Durante el año 2008 ambos países intentaron formar una comisión de seguimiento para encontrar solución al desequilibrio comercial, invocando que el entendimiento pasaba por cuidar la estratégica relación entre



Las **negociaciones por el ALCA** constituyen un buen ejemplo de las características del liderazgo de Brasil. La iniciativa norteamericana no solamente era una amenaza para la industria paulista, sino también para los mercados regionales donde esta industria tiene incidencia. Además, en términos geopolíticos implicaba permitir una presencia mayor –a la que el Consenso de Washington ya había logrado– de EE.UU. en la región. Para profundizar el liderazgo debía dar pelea contra los enemigos mayores y la forma de hacerlo fue logrando la cohesión y unidad al interior de la región, a través del MERCOSUR. Ante el ALCA la imagen de un MERCOSUR integrado fue indispensable para negociar de conjunto y tener más fuerza. En la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata del año 2005, al momento de discutir el ALCA, Argentina y Brasil expresaron los intereses de sus fracciones industriales para evitar la apertura irrestricta de los mercados regionales a los intereses norteamericanos. De esta forma, el MERCOSUR conformó en conjunto con Venezuela –quién tenía una oposición más enfrentada al ALCA– el bloque de países que evitó implementar el ALCA en los términos que Estados Unidos pretendía (Kan 2007). Esta actitud mostraba cómo las clases dominantes de la región se reposicionaban ante los centros económicos más importantes luego del colapso de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington (Katz 2006). El asesor político de Lula en temas internacionales, Marco Aurelio García, destacaba el rol del MERCOSUR en esa cumbre: “*El MERCOSUR recuperó la fuerza de los mejores momentos*” (*La Nación* 7/11/05)⁹. Al mismo tiempo, calificó de “*espectacular*” (*La Nación* 7/11/05) el discurso de Kirchner en la Cumbre, discurso que el presidente Lula no hubiese dado por la fuerte crítica que contuvo el mismo hacia Estados Unidos y al Consenso de Washington, críticas que por ese entonces todavía el presidente Lula no hacía tan explícitas. La derrota del ALCA alejó a EE.UU. de la región, lo cual permitió que Brasil consolidara su liderazgo en la misma. Sin embargo, esa derrota posibilitó también el fortalecimiento de proyectos como el ALBA, que podrían opacar el liderazgo regional de Brasil, pero asimismo opacar las premisas sobre los cuales se construye la integración que Brasil demanda. Por otra parte, la derrota del ALCA generó espacio político para que nuevas instancias de integración de las que Brasil forma parte, como el Banco del Sur y la UNASUR, se desarrollen. En ambas el gigante sudamericano debe afrontar la

ambos y al mismo tiempo la cohesión del MERCOSUR. Cuando Lula vino a Buenos Aires con casi 300 empresarios para reafirmar ese vínculo minimizando el traspíe de Doha (véase más adelante en este trabajo), ratificó como “*estratégica*” la relación comercial y la integración con Argentina (*Página 12* 04/08/08). Decía al respecto: “*Mi querida amiga, proponemos que en la negociación con otros bloques regionales el MERCOSUR hable con una sola voz (...). A los problemas del MERCOSUR se los resuelve con más MERCOSUR*” (*Página 12* 09/09/08).

⁹ Según Rafael Bielsa, el canciller argentino de ese entonces: “*Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Venezuela encuentran que no están dadas las condiciones para seguir negociando en términos equitativos*”, para agregar que “*hace 20 meses que no hay nuevas negociaciones del ALCA y si no hay condiciones pueden pasar muchos meses más*” (*Clarín* 6/11/05).



contradicción en que la proliferación de esas instancias podrá conducirlo a ceder porciones de su liderazgo¹⁰.

La **entrada de Venezuela al MERCOSUR** se constituye en otro problema para el liderazgo de Brasil. Si bien promueve proyectos estratégicos regionales diferentes a los de Venezuela, el gobierno de Lula impulsa la entrada de ese país al MERCOSUR (hecho resistido por la industria paulista) y establece lazos de cooperación con el gobierno de Chávez. Posteriormente a la Cumbre de Mar del Plata, Venezuela solicitaba el ingreso al MERCOSUR, y en la Cumbre de Córdoba de julio de 2006 del MERCOSUR, el pedido fue avalado por todos los miembros. Pero para que Venezuela pudiera ser miembro pleno, su entrada debía aprobarse en los parlamentos de los cuatro socios fundadores. Desde hace tres años que el senado Brasileño niega la entrada de Venezuela, justamente por la contradicción que se le presenta a algunas fuerzas políticas de ese ámbito, en entender que un país como Brasil, que busca el liderazgo de la región, permita que otro país, que también ha tenido una influencia cada vez mayor en la misma –y que además tiene otros proyectos estratégicos antagónicos con el MERCOSUR, como el ALBA, y que habla del *Socialismo del siglo XXI*–, sea miembro del MERCOSUR. Los industriales paulistas son uno de los tantos grupos de presión impulsores de ese rechazo. Ante la insistencia de Hugo Chávez de apurar ese tratamiento, la oposición a Lula dejaba muy claro, allá por el año 2007, su negativa a acceder a tal pedido. Arthur Virgilio y José Agripino, líderes de los bloques parlamentarios del Partido Socialdemócrata de Brasil (PSDB), en conjunto con el también opositor Partido Demócrata (DEM), anunciaban públicamente que “*bloquearán el pedido de ingreso de Venezuela al Mercosur*” (*Clarín* 23/9/07). En respuesta a ese reticente senado, el canciller Celso Amorim manifestaba que, para darle prioridad a la integración regional, “*es preciso intensificar la integración económica con Venezuela*” (*Clarín* 17/11/07). El Consejo del Mercado Común del MERCOSUR debatía el tema en Montevideo a fines de ese año. El canciller de Venezuela, Nicolás Maduro, escuchaba a los cancilleres de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, quienes ratificaban la “*importancia de contar con Venezuela dentro del Bloque*” (*Clarín* 26/11/07). En sentido inverso, algunos directivos de la Federación de Industriales de San Pablo (FIESP) sostuvieron que el ingreso de Venezuela al MERCOSUR podía representar un “*potencial perjuicio político*” (*Clarín* 30/11/07). El canciller Celso Amorim también respondía al respecto: “*El MERCOSUR fue,*

¹⁰ Por ejemplo, en relación al Banco del Sur, donde Brasil, siendo la economía más importante de la región, tuvo que aceptar (lentamente) que cada país que aportara capital tendría igual capacidad de opinión y decisión respecto del accionar del Banco. Es decir, los 800 millones de dólares que Brasil se comprometió a aportar tendrían, traducido a capacidad de decisión y gestión sobre el destino de los fondos, el mismo peso que los 100 millones de Bolivia o Ecuador, es decir, cada miembro un voto. Al respecto véase Kan y Socoloff (2008). Sobre UNASUR, nos ocupamos más adelante en este mismo trabajo.



desde su inicio, el Mercado Común del Cono Sur: el sur de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile. Pero el norte de Brasil no es parte de ningún Cono Sur. Y no podemos dividir Brasil en dos partes. Nuestra concepción del sur abarca toda América del Sur. Para todos será muy buena una integración que vaya del Caribe a la Patagonia. Nos daría una gran fuerza, con un eje vertebral en la relación de Brasil y Argentina, porque son las economías más grandes y avanzadas” (Clarín 9/12/07).

Las **negociaciones en la Ronda Doha** de la OMC fueron otro espacio de acción común para los países del MERCOSUR, específicamente para Brasil y Argentina. Pero en la última edición en Ginebra, Brasil rompió esta sociedad, aceptando reducir niveles de protección industrial exigidos por los países centrales como contracara de reducir en aquellos lugares los subsidios agrícolas¹¹. Ante este traspie que ocasionó la mayor tensión entre ambos países durante los últimos años, Lula tuvo que reafirmar sus estrategias regionales: bregar por más integración, reforzar el MERCOSUR y saldar el episodio de Doha. Así, en otra de las clásicas minicumbres bilaterales, lanzaron en conjunto con el gobierno argentino una serie de acuerdos que cambiaban la imagen de crisis regional que se había extendido: *“El pago en moneda local es un primer paso para la integración monetaria regional (...). Mi querida amiga, proponemos que en la negociación con otros bloques regionales el MERCOSUR hable con una sola voz (...). A los problemas del MERCOSUR se los resuelve con más MERCOSUR” (Página 12 9/9/08)*¹². De esta forma, permanente y contradictoriamente, para solucionar los conflictos ocasionados por su liderazgo en el actual proceso de integración regional, apela a *“una mayor integración”*.

2.b. UNASUR y las contradicciones del liderazgo

En abril de 2007, en el marco de la 1º Cumbre Energética de la región, se anunció el relanzamiento de la Confederación Sudamericana de Naciones (CSN), pero bajo el nombre de UNASUR. La necesidad de tener instancias regionales soberanas, que permitieran alejarse de la influencia norteamericana que Estados Unidos podría ejercer mediante la OEA y, a su vez, que permitieran intervenir en conflictos al interior de la región (cuestión que tuvo relevancia a partir

¹¹ Según Bernal Meza *“La mayor flexibilidad del Brasil en la OMC obedece al reposicionamiento que este país busca dentro de la OMC como parte de su estrategia de ‘país con intereses globales’”*, Bernal Meza (2008: 29).

¹² Decía Lula por esos días: *“es preciso refundar los mecanismos de gobernabilidad global, con mayor participación de los países en desarrollo (...) Sólo podemos responder a la crisis con mayor integración, mayor comercio justo, menos distorsiones, y menos subsidios” (Página 12 31/10/08)*. Al mismo tiempo del episodio Doha estallaba la actual crisis económica mundial que ponía en mayor evidencia las conductas contradictorias entre ambos países y hacía más explícitos los intereses económicos encontrados, específicamente entre la burguesía industrial argentina con su par brasileña y volverían los clásicos reclamos sectoriales mencionados. Al respecto véase Kan (2009a). También aquí los intentos de solución se manifestaron a través de un discurso integracionista entre ambos gobiernos.



del conflicto entre Colombia y Ecuador), estaban en la perspectiva de este nuevo organismo. Brasil estuvo detrás de ambos objetivos en los últimos años. La UNASUR tuvo que esperar hasta mayo de 2008 para tener carta constitutiva real¹³, y en el transcurso de ese año Brasil apostó a su afianzamiento, sobre todo a partir del descubrimiento de petróleo en aguas brasileñas y el lanzamiento de la IV Flota norteamericana¹⁴. En este contexto Venezuela se sumaba también a la promoción de esta flamante instancia. El lanzamiento de un Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y la intervención en el conflicto entre el gobierno de Evo Morales y las regiones autonómicas de la Medialuna en Bolivia fueron los hechos más destacados de los primeros pasos de la UNASUR.

La creación del CDS muestra claramente los deseos de liderazgo del *gigante sudamericano*, quién ya venía hace algunos años insistiendo en el tema: construir un organismo de defensa regional con total autonomía de la OEA y de las posibles injerencias norteamericanas. El CDS remite a una propuesta lanzada por el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, que tiene como objetivo crear un organismo que actuaría por fuera del marco de la OEA y desconocería el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) creado en la época de la Guerra Fría, intentando limitar la posible influencia militar que EE.UU. pudiera ejercer en la región¹⁵. Como era de esperar, países como Perú y Colombia (por tener más afinidad con Washington) no se mostraron muy adeptos a la iniciativa, al igual que Chile, quien por ese entonces pedía tiempo para evaluar la propuesta. Con el lanzamiento de la IV Flota norteamericana sobre las aguas de la región, la idea del CDS volvió a ser levantada por Brasil, pero también por Venezuela, rubricando el intento de planificación conjunta de la política de seguridad y defensa regional¹⁶. De prosperar el CDS, generaría cambios en la forma con que EE.UU. podría intervenir en la región militarmente, por ejemplo con sus bases militares, o a través del Plan Colombia, así como también tomando decisiones en el marco de la OEA, como

¹³ La carta constitutiva es similar en principios y objetivos a la de la CSN, que había tenido orígenes en diciembre de 2004 en Cuzco. Profundiza las instancias supranacionales que tendrá la UNASUR y las formas de funcionamiento. Véanse los documentos oficiales en <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>

¹⁴ En muchas ocasiones el despliegue de Brasil en la región es caracterizado como la expresión de una política “nacionalista”. Para analizar la relación entre nacionalismo e integración en el presente siglo XXI, véase Corazza (2008).

¹⁵ Tal como señala Pignotti (2008), “*Brasil propuso archivar el antiguo pacto con Washington para repeler la agresión de una potencia extranjera continental (léase, la extinta Unión Soviética) contra cualquier país del hemisferio y sustituirlo por otro que tendrá entre sus premisas la de velar por la inviolabilidad territorial de doce naciones independientes*”.

¹⁶ Algunos meses antes Venezuela y Brasil firmaban varios convenios en materia energética y adelantaban públicamente la intención de lanzar el CDS. Brasil la hacía pública y el presidente Chávez apoyaba la propuesta de crear el consejo de defensa regional para ayudar a evitar conflictos y a reducir la dependencia de armas estadounidenses. El mandatario venezolano declaraba: “*extraordinaria propuesta. Está en marcha un nuevo pensamiento, América latina vuelve a cantar en la mañana, América del sur tiene una historia grande y en ese sentido marcha en Consejo de Defensa Suramericana (...). Ese fue el sueño de Simón Bolívar (...) formar una alianza, no sólo económica y política, sino también militar*” (Reuters AL, 27/03). Al respecto véase Kan (2008).



lo viene haciendo hasta ahora¹⁷. Este nuevo organismo estaría en sintonía con el acuerdo logrado en la región para llevar a Brasil como candidato a ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Aquí claramente observamos los deseos de liderazgo regional de Brasil, aunque este punto de enfrentamiento con Estados Unidos es compartido con Venezuela.

El segundo aspecto, la intervención en conflictos políticos, a través del caso de Bolivia, fue la acción política más destacada de la UNASUR. En ella los 12 países miembros lograron el acuerdo de respaldar al gobierno de Evo Morales ante cualquier intento de desestabilización político-institucional, que durante todo el primer semestre de 2008 impulsaron las regiones de la Medialuna del rico oriente boliviano comandado por oligarquías separatistas. El mismo organismo por el cual Brasil intenta liderar la región fue la herramienta que contribuyó a sostener el gobierno de Evo Morales, gobierno que nacionalizó los hidrocarburos –afectando intereses brasileños– y que persigue la construcción del *Socialismo del siglo XXI* en sintonía con Ecuador y Venezuela, y que es parte del ALBA¹⁸. En este sentido, al igual que en la situación planteada con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, Brasil transita una situación pendular entre ejercer su liderazgo y ceder porciones del mismo ante situaciones que estratégicamente le son antagónicas.

3. Conclusiones (y algunas preguntas)

De las situaciones analizadas no caben dudas que Brasil persigue el objetivo de liderar la región. No obstante, hemos analizado que ese liderazgo tiene más de un aspecto contradictorio a la hora de ser desplegado en el reciente y cambiante escenario regional, ofreciendo variados ejemplos de estas situaciones. A medida que el liderazgo crece o avanza, cede porciones del mismo y para solucionar conflictos generados por su liderazgo en el proceso de integración apela a una mayor integración de la región. Ante esto, las preguntas que surgen de este trabajo tienen que ver con indagar, en primer lugar, si esta situación de liderazgo de Brasil en la región es una tendencia que se manifiesta hace tiempo u obedece a un fenómeno coyuntural, de carácter más reciente, ¿o a ambas cosas? ¿Hay diferencias entre las políticas exteriores del gobierno de Lula y las desplegadas previamente por los gobiernos de Cardoso?

¹⁷ Al respecto, en 2007 decía en Washington el ministro de defensa de Brasil, Nelson Jobin: “*Basta de pensar pequeño, pensar pequeño significa dependencia, significa continuar siendo pequeños, es preciso arrogancia, estrategia y audacia para enfrentar nuestros problemas*” (Citado en *Le Monde Diplomatique*, Abril 08).

¹⁸ La nacionalización de los hidrocarburos y la ambigua postura de Brasil merecerían un análisis específico en relación al problema que estamos discutiendo en este trabajo que por razones de extensión no desarrollamos. Una aproximación realizamos en Kan (2006). También merecería un análisis exhaustivo el rol de Brasil en el reciente conflicto desatado en la región por la instalación de las bases militares norteamericanas en Colombia, particularmente en la Cumbre de UNASUR en Bariloche. Por razones de espacio, pero sobre todo porque cuando se escribían estas líneas transcurría la mencionada Cumbre, dejamos de lado su análisis.



¿Cuánto inciden los recientes cambios en el regional y mundial que tuvieron lugar en la presente década en las políticas regionales de Brasil?

En segundo lugar, señalamos la necesidad de indagar las causas que hacen contradictorio ese liderazgo en la región. Ante esto nos preguntamos ¿por qué en determinadas situaciones regionales cede porciones de su liderazgo en pos de posibles competidores o de proyectos antagónicos a los que persigue? ¿Puede relacionarse con las potencias centrales sin el consenso de sus socios regionales? ¿Cómo se construye ese consenso? ¿Por qué necesita compartir con Venezuela una posición regional de autonomía en relación a la injerencia norteamericana en la región? Los países centrales podrán reconocer el nuevo lugar de Brasil en las discusiones geopolíticas a raíz de sus indiscutibles transformaciones económicas, pero, ¿podrán admitirle las contradicciones señaladas? ¿Puede dejar pasar los Estados Unidos que Brasil impulse en conjunto con Venezuela el CDS por fuera de la OEA?

Las respuestas que llevan a indagar las causas de los aspectos contradictorios del liderazgo de Brasil pueden ser múltiples y demandan otro trabajo para intentar acercarnos a ellas. Simplemente, a modo de dejar planteado un camino, esbozamos la idea que el desarrollo capitalista de Brasil ofrece algunas características que pueden explicar, por un lado, su necesidad de liderar la región en busca de mercados y de una inserción mundial lo más ventajosa para su economía. Pero, por otro lado, ese mismo desarrollo capitalista, al haberse desarrollado en una región semiperiférica¹⁹, sigue siendo débil en relación a los países centrales y, desde nuestro punto de vista, necesita del apoyo de la región para tener más peso de negociación ante las potencias centrales y así es que persigue instancias de mayor soberanía como, por ejemplo, la UNSAUR por fuera del marco de la OEA. Pero, a su vez, el contexto regional obliga a Brasil a construir colectivamente esa soberanía regional y, en variadas ocasiones– respetar asimetrías y proyectos contrapuestos, no pudiendo ejercer plenamente todo su potencial liderazgo. De esta forma contradictoriamente se mueve el liderazgo de Brasil en la región, que hemos analizado en estas líneas, y que nos obliga a seguir profundizando sobre sus causas.

¹⁹ En los términos señalados por Marini (1985).



4.a. Bibliografía:

- Bernal-Meza, Raúl (2008) “La política exterior del Brasil: Claves para entender las diferencias con Argentina”, en *Revista Densidades*, Bs. As. N° 2
- Cervo Amado Luiz (2002) “Relaciones internacionales de Brasil: un balance de la era Cardoso” En *Revista Brasileña de Política Internacional*, Brasilia, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, Año 45, N° 1
- Cervo, Amado Luiz (2008) *Inserción internacional. Formación de conceptos brasileños*, Editora Saraiva, San Pablo
- Corazza Gentil (2008) “Integraçao e Nacionalismo na América Latina: o caso do Mercosul”. Ponencia presentada en el IV Coloquio Internacional de la SEPLA (Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico), Buenos Aires, noviembre.
- Faria Luis (2008), “Política exterior y desarrollo: Brasil en el (¿Nuevo?) Orden Mundial” En *Revista Ciclos de la Historia, la Economía y la Sociedad* Buenos FCE/UBA, Buenos Aires.
- Kan Julián (2006) “Pelea por las ganancias: la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia” en *Revista Mensual Análisis de Coyuntura*, N° 72, junio, Buenos Aires.
- Kan Julián, (2007) “Coyuntura política reciente en América Latina. Análisis de algunos cambios en las estrategias de integración regional. De Cancún 2003 a Mar del Plata 2005”.



Ponencia presentada en las XI^o Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia. UNT, Tucumán, Septiembre.

–Kan Julián (2008), “La IV Flota y América del Sur: repercusiones esperadas y señales previas” en *Revista Mensual Análisis de Coyuntura*, N° 98, agosto, Buenos Aires.

–Kan Julián y Socoloff María Florencia (2008) “Nuevas instancias de integración regional en América Latina: objetivos, estrategias e implicancias. Desde el fracaso del ALCA hasta la actualidad”. Ponencia presentada en VII Jornadas Nacionales, V Jornadas Latinoamericanas del Grupo de Trabajo Hacer La Historia, Córdoba, UNC, octubre.

–Kan Julián (2009a) “Crisis económica, burguesía industrial argentina e integración con Brasil. Una tríada clave en la historia reciente del MERCOSUR”. Ponencia presentada en el XIV ENEP (Encuentro Nacional de Economía Política) de la Sociedad Brasileira de Economía Política; IX Colóquio Latinoamericano de Economía Política e V Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA), Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUCSP), San Pablo, junio.

–Kan Julián (2009b), “Vuelta previa al 2001. La devaluación del real y algunas implicancias en la burguesía argentina”, en Bonnet Alberto y Piva Adrián (Comp.) *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Bs. As., Ed. Continente / Peña Lillo.

–Katz Claudio (2006), *El Rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Bs. As. Ed Luxemburg.

–Katz Claudio (2008), “Integración o unidad latinoamericana”, en www.katzlahaine.org/katz

–Katz Claudio (2009), “América latina frente a la crisis global” en www.katzlahaine.org/katz

–Luce Matias (2008), “La expansión del subimperialismo brasileño. La política de integración del gobierno de Lula en América Latina” en *Revista Patria Grande*, Año 1 N° 9

–Marini Ruy Mauro (1985), *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo XXI.

–Pignotti Diego (2008), “La construcción de la soberanía regional” en *Le Monde Diplomatique*, Bs. As., junio.

–Segrelles Serrano, José Antonio (2006) “Los recientes procesos de integración regional de América del Sur: ALCA, ALBA y CSN”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, N°14, julio.

4.b. Fuentes consultadas:

Diario *Clarín*



Diario *La Nación*

Diario *Página 12*

Región Latinoamericana