

Grace Jaramillo, compiladora

Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo



FLACSO
ECUADOR



Ministerio
de Cultura

Índice

Presentación	7
I. ESTUDIO INTRODUCTORIO	
Los nuevos enfoques en Relaciones Internacionales: más allá del nuevo regionalismo	11
<i>Grace Jaramillo</i>	
II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS DEL PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	
Encuentros y desencuentros de la integración regional	29
<i>Alain Fairlie</i>	
La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina	39
<i>Tatiana Guarnizo</i>	
Mercosur: política externa y perspectivas interregionalistas con las “economías del norte”	57
<i>Rodolphe Robin</i>	
América Latina y la recomposición geopolítica intrarregional en los primeros años del siglo XXI	75
<i>Carlos Domínguez</i>	
América Latina, ¿integração virtuosa ou subordinada?	85
<i>Wilson Cano</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

III. MERCOSUR:

NUEVOS HORIZONTES, PERSPECTIVAS COMPARADAS

**La agenda interna del Mercosur:
interdependencia, liderazgo, institucionalización** 115
Andrés Malamud

Los escenarios de participación social en el Mercosur 137
Mariana Vásquez

A integração industrial: novos desafios para a classe operária 149
Adriano Botelho

**O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul
e seu papel na agenda social do processo de integração** 167
Luana Goveia

IV. INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA CON EUROPA Y ASIA

**La Unión Europea y América Latina. Una evolución de
la integración interregional. Perspectivas después del ALCA** 181
José Briceño

¿Um papel novo para a União Europeia na política mundial? 197
José Pereira da Costa

**Transpacificidad, una agenda pendiente para los
contactos de América Latina con el Pacífico** 205
Carlos Uscanga

**Co-operation between the European Union
and Latin America: privileged relations?** 229
Marianne Wiesebron

**De Viena a Lima: evaluación de las relaciones
Unión Europea-América Latina** 247
Roberto Domínguez

Crisis de cohesión social en la Unión Europea 261
Juan Carlos Bossio

América Latina y la recomposición geopolítica intrarregional en los primeros años del siglo XXI

Carlos Federico Domínguez Avila*

Resumen

El propósito del artículo es explorar las características y consecuencias geopolíticas derivadas del proyecto específicamente sudamericano del Brasil. Tal proyecto, que tiene antecedentes bastante antiguos, ha sido retomado a comienzos del siglo XXI por la elite diplomática brasileña. Ello implica una afirmación de la idea de América del Sur como región específica y prioritaria en la formulación e implementación de su política hemisférica y global. El proyecto sudamericano del Brasil encara grandes oportunidades y desafíos. Resaltándose, entretanto, que la emergencia hemisférica y global del Brasil no deberá lograrse a costa o en contra de los intereses y de las necesidades de otros países latinoamericanos y caribeños.

Palabras clave: Brasil, América del Sur, geopolítica latinoamericana, equilibrio de poder.

* Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia y Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile). Profesor de la Maestría en Ciencia Política de UNIEURO (Brasilia). E-mail: cdominguez_unieuro@yahoo.com.br

Introducción

Autoridades e internacionalistas brasileños han desplegado a lo largo de décadas un sistemático esfuerzo en la formulación e implementación de una política externa ejemplar, constructiva y sofisticada – sea en términos globales, hemisféricos o regionales. Se trata de la política externa de una potencia media con inclinaciones pacíficas, cooperativas y en gran medida solidarias, aunque naturalmente eficaz en la promoción de sus múltiples intereses nacionales. Más aún, Brasil es una potencia media que ofrece a sus vecinos –próximos y distantes– una serie de bienes públicos de gran relevancia y en gran medida insustituibles, entre otros: valores, mediaciones creíbles, moderación de conductas, etc. En términos resumidos se trata de la inserción internacional de una potencia media que tradicionalmente ha favorecido el diálogo, la integración, el respeto por el derecho internacional, y un enfoque grociano de la política internacional. Algo, sin duda, muy importante, sobre todo en un contexto global tan conturbado como el predominante en la primera década del siglo XXI (Lafer, 2002; Santos, 2005; Roett, 2003).

El propósito de este artículo no es, entretanto, ensalzar las cualidades generales y ampliamente reconocidas de la política externa brasileña y de sus formuladores. Se aborda aquí –con cierta preocupación, dígame de pasaje– dos aspectos específicos de las alternativas brasileñas y de sus consecuencias geopolíticas en la inserción actual de los países que integran América Latina y Caribe, a saber: su proyecto sudamericano, y la presunción de liderazgo en tal subregión.

El proyecto estratégico sudamericano del Brasil: breve descripción del uso del término América del Sur en el discurso de identidad internacional de la diplomacia brasileña

A partir de 1993, durante la primera gestión del embajador Celso Amorim como canciller, el discurso político-diplomático y estratégico brasileño ha pasado a privilegiar su identidad y circunstancia específicamente geográfica en lo concerniente a buena parte de su política regional. Na-

turalmente, el Brasil es un país sudamericano, condición que comparte con otros doce países de la región. Aunque autoridades e internacionalistas reconocen que la identidad del país incluye otras dimensiones –tales como tratarse de un país occidental, en desarrollo, americano, amazónico, platino, *mercururiano*, etc.–, es cada vez más frecuente observar el entusiasmo de la elite diplomática brasileña por su dimensión geográfica y las consecuencias de ello derivadas en lo concerniente a su inserción internacional y geopolítica. Tal vez la más reciente iniciativa en esta línea haya sido la creación, en diciembre de 2004, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), después de intensas actividades de diplomáticos brasileños y de otros países (Santos, 2005). Conviene agregar que en abril de 2007, este foro regional fue redefinido con el nombre de Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR).

Conviene reconocer, inicialmente, que todo país tiene la necesidad –y obligación– de considerar su circunstancia geográfica –en cuanto fuerza profunda (Renouvin y Duroselle, 2000)– en todo momento, especialmente en los procesos de formulación e implementación de las políticas regionales y globales. Así, Celso Lafer (2002) comenta, por ejemplo, que América del Sur es parte constitutiva del “yo diplomático” brasileño. Con efecto, el foco en América del Sur se fundamenta en lógicas, circunstancias y constataciones bastante obvias para las autoridades e internacionalistas brasileños. Acontece que en el subsistema específicamente sudamericano Brasil sería la potencia predominante. Este sería el escenario donde resaltarían más visiblemente las perspectivas y capacidades económicas, político-militares, y en menor medida simbólico-culturales brasileñas.

Tal proyecto sudamericano tiene antecedentes bastante antiguos, inclusive la así llamada “alianza no escrita” entre los gobiernos de los Estados Unidos y del Brasil para liderar, dirigir o comandar las porciones norte y sur del continente americano, respectivamente (Burns, 2003). Nótese que ello implicaba, entre otras cosas, un virtual tutelaje de los países hispanoamericanos a favor de aquellas potencias. A comienzos del siglo XXI la elite diplomática brasileña –una de las más reconocidas y prestigiosas del mundo– ha retomado con marcado entusiasmo la idea de América del Sur como región específica y prioritaria en la formulación e implementación de su política hemisférica y global.

Paralelamente, beneficios adicionales para la principal potencia sudamericana podrían ser identificados tanto en el ámbito doméstico como global, sobretudo en términos de prestigio, influencia, eficiencia económica y credibilidad. La organización de sendas reuniones entre países sudamericanos y árabes (en 2005) y africanos (en 2006), junto con proyectos semejantes para el futuro con otros grupos de países, dicen mucho de la creciente capacidad de convocatoria global de Brasil —que es el principal actor patrocinador de tales iniciativas. Argumentase que estas y otras iniciativas semejantes fortalecen las credenciales brasileñas tanto regionales como globales.

Obsérvese, también, que el foco sudamericano puede ayudar a ofuscar otros subsistemas político-diplomáticos más complejos para las autoridades brasileñas y su proyecto estratégico. Esto es, foros como el hemisférico, latinoamericano y caribeño, iberoamericano, entre otros, donde otras potencias —medias y grandes— con iguales o mayores recursos de poder podrían terminar disminuyendo las capacidades e influencias brasileñas.

El proyecto sudamericano brasileño es resultado, entonces, de una línea de pensamiento geopolítico bien fundamentado, sofisticado y, hasta el momento, implementado de forma positiva para este país y, quizás, para sus vecinos y socios.

La presunción de liderazgo brasileño en Sudamérica y sus críticos: una evaluación de sus fortalezas y limitaciones

El proyecto estratégico sudamericano del Brasil es una realidad e implica importantes desafíos tanto para el propio país como para vecinos, socios y eventuales competidores. Conviene reiterar que afortunadamente el proyecto brasileño es consecuente con su tradición pacífica, cooperativa, multilateral y talvez grociana. La búsqueda del liderazgo no implica, en modo alguno, apelo hobbesiano-expansionista-militarista, hipótesis que lo tornaría definitivamente inaceptable e impresentable dentro y fuera del país. En otras palabras, el proyecto brasileño de liderazgo sudamericano se fundamentaría en la hegemonía suave y la emergencia pacífica, lo que es —obviamente— cualidad altamente significativa en un mundo ya sufi-

cientemente conturbado y amenazado por pretensiones de potencias claramente imperialistas.

Así las cosas, es importante constatar que la presunción de liderazgo brasileño en Sudamérica —por veces precipitadamente considerado natural y legítimo— tiene adeptos y simpatizantes tanto dentro como fuera del país, por cuenta de su potencial moderador y estabilizador. Recuérdese que se trata de una potencia media con reconocido poder de convocatoria, con importantes recursos económicos y financieros, y una creciente sensibilidad político-diplomática.

Entretanto, también es importante citar algunas limitaciones, restricciones y desafíos a la presunción brasileña de liderazgo subregional. Salvo mejor juicio, tales limitaciones pueden ser clasificadas como: domésticas, regionales, hemisféricas y globales (o mejor, neoculturales o de civilización).

En el frente doméstico, Brasil enfrenta un pesado legado socioeconómico, político y cultural que —no obstante los impresionantes avances recientes— precisan ser encarados antes de tornarse un líder realmente presentable y ejemplar delante de un mundo expectante. Hacer más en lo concerniente a la reducción de la exclusión social, dinamizar el crecimiento económico, continuar con el proceso de reformas del Estado democrático y, en general, avanzar con el desarrollo humano son tareas urgentes y necesarias, inclusive por sus inevitables encadenamientos con la inserción internacional del país. Nótese que según el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Brasil aparece en el lugar 69°, de un total de 177 países (UNDP, 2007). Consecuentemente, la sociedad y el gobierno brasileños tienen importantes tareas domésticas a cumplir antes de proponerse proyectos más ambiciosos (Roett, 2003).

Al mismo tiempo, sociabilizar el proyecto estratégico con otros actores relevantes del país —empresarios, sindicalistas, partidos políticos, etc.— es tarea importante, ya que hasta el momento se ha tratado de una iniciativa altamente concentrada en la cancillería y algunas otras esferas gubernamentales. Debatir el proyecto con las diversas fuerzas internas es importante inclusive porque el Brasil ha sido un país altamente autárquico y poco afecto a negociar —sea con grandes o pequeñas potencias, te-

miendo las imposiciones de los primeros o las excesivas demandas de los segundos. Sin olvidar que el líder precisa ser mucho más generoso con sus vecinos (Roett, 2003).

En el escenario regional el proyecto brasileño ciertamente tiene algunos adeptos – incluyendo partidos políticos, diplomáticos, empresarios y organizaciones sociales de países vecinos. Entretanto, también es posible identificar objeciones, resistencias y limitaciones entre los países que integran el subsistema sudamericano. Esto se debe a múltiples argumentos. En general persiste la impresión de que se trata de una región que debe mantenerse libre de hegemonías, integrada por países *insatelitizables*, y constituidos en un subsistema de equilibrio de poder y seguridad colectiva. Por otro lado, la mayoría de los restantes países de la América del Sur no se reconocen única o prioritariamente por su circunstancia geográfica.

Paralelamente aquellos países latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la América del Sur –tales como México, los centroamericanos y los antillanos– objetan el carácter divisionista, desagregador o *balcanizador* del proyecto sudamericano brasileño. Los últimos gobiernos mexicanos han sido particularmente enfáticos en este punto. Consecuentemente, y por razones geopolíticas e ideológicas, México ha reforzado su presencia en la América del Sur con importantes interlocutores en Colombia, Chile, Perú y, en menor medida, con Uruguay y Argentina. Nótese que el gobierno de dicho país ha solicitado su ingreso al Mercado Común del Sur (Mercosur) y participa como observador en la Comunidad Sudamericana de Naciones. También, el gobierno del presidente Felipe Calderón aparentemente está empeñado en recuperar influencia regional mediante un creciente activismo y una polarización hacia la derecha. Así las cosas, no parece incorrecto sugerir que México es un importante competidor extra-regional del proyecto brasileño.

Algunas iniciativas del gobierno del presidente Hugo Chávez también representan desafíos específicos al proyecto sudamericano brasileño. Aunque Venezuela recientemente fue admitida en el Mercosur, el gobierno de aquel país tiene una agenda regional propia –por ejemplo, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Más aún, acontecimientos recientes sugieren que el gobierno venezolano no solamente tiene capacidad de actuar independientemente en la América del Sur, sino inclusive de cues-

tionar intereses específicamente brasileños en países de la región– tales como: la aparente influencia de Caracas en el proceso de la nacionalización del gas en Bolivia, los cuestionamientos del presidente Chávez al proyecto de difusión hemisférica del etanol con tecnología brasileña, o el acelerado proceso de modernización de las fuerzas armadas venezolanas que pueden quebrar equilibrios regionales y desafiar militarmente el tradicional predominio brasileño en este campo. Esto último ha provocado un cierto enfriamiento en las relaciones bilaterales entre Brasilia y Caracas. Para algunos analistas, el protagonismo polarizante del presidente Chávez ha conseguido ofuscar el presunto liderazgo del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en varios países sudamericanos, especialmente en Bolivia, Ecuador, Argentina y aparentemente en Guyana y Surinam.

El gobierno argentino del presidente Néstor Kirchner tampoco demuestra suficiente sensibilidad ni entusiasmo por el proyecto sudamericano brasileño. En el fondo se trata de evitar una consolidación del desequilibrio bilateral. Aunque el diálogo entre Brasilia y Buenos Aires es constante, fecundo y constructivo, también parece evidente que la negativa argentina de prestigiar iniciativas brasileñas tales como la candidatura a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, la Comunidad Sudamericana de Naciones y ciertas cumbres intercontinentales, entre otras, pueden leerse sobre dicha óptica. Algo semejante puede afirmarse de las relaciones entre Brasil y Colombia –recordando que el gobierno del presidente Álvaro Uribe es el más cercano aliado de Washington y de Ciudad de México en Sudamérica.

Paraguay, Perú, Chile y Uruguay, en este orden decreciente, han demostrado mayor sensibilidad por las iniciativas brasileñas. Aunque, conviene resaltar, los gobiernos de tales países en modo alguno pretenden subordinarse, satelitarse o aceptar pasivamente una hegemonía brasileña bilateral o regional. Los gobiernos de tales países también tienen que defender los respectivos intereses nacionales de sus países, bien como otras prioridades de inserción regional y global. De hecho es difícil identificar de forma categórica a los supuestos liderados por Brasilia.

En términos hemisféricos se destaca la ambigua reacción del gobierno de los Estados Unidos –especialmente durante la administración del presidente George W. Bush– frente a las pretensiones brasileñas. Ciertamente

Washington aprecia la capacidad moderadora o estabilizadora de Brasil en América del Sur, especialmente delante de ciertas iniciativas de la Venezuela chavista. La potencia hegemónica del continente también ha reconocido contribuciones brasileñas en el campo de la seguridad energética (etanol, etc.). En general, Brasil es percibido con un socio norteamericano, a pesar de importantes divergencias especialmente en el campo comercial. Entretanto, la diplomacia estadounidense no parece dispuesta a reconocer la preponderancia brasileña a costas de sus propios intereses hegemónicos en la región sudamericana. En otras palabras, el gobierno de los Estados Unidos tiene sus propios interlocutores económicos, políticos y de seguridad, y no parece dispuesto a prescindir de ellos en la era pos-Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) – recuérdese los acuerdos de libre comercio firmados o impulsados por Washington con los gobiernos de Chile, Perú y Colombia, además de otras iniciativas semejantes con Uruguay y Paraguay.

A nivel global, el proyecto sudamericano brasileño enfrenta resistencias difusas y porosas. Tal vez el competidor en este caso sea el pujante dinamismo del neo-hispanismo hemisférico y global. En este caso, se trata de ciertas convergencias y divergencias culturales entre Brasil y sus vecinos hispano-americanos y la propia España. Recordando que Madrid está empeñado en dar mayor visibilidad a su propio proyecto estratégico regional –la Comunidad Iberoamericana de Naciones– y “erigirse” en interlocutor privilegiado de los países iberoamericanos y la Unión Europea.

Otro polo emergente incluye a los países sudamericanos ribereños de la cuenca del Pacífico –Colombia, Ecuador, Perú y Chile–, entusiasmados con el dinamismo de aquella gigantesca región, llamada a convertirse en el epicentro económico mundial durante el siglo XXI. Esto último incluye la participación de tales países en el Foro de Cooperación de Asia y Pacífico (APEC) y la eventual creación de un foro de países latinoamericanos del Pacífico –que les incluiría, juntamente con México y los centroamericanos, pero que aparentemente podría excluir al propio Brasil.

Consideraciones finales

El proyecto sudamericano brasileño implica una reconfiguración geopolítica latinoamericana. Ciertamente no es la única propuesta actualmente sobre la mesa – recuérdese la Alternativa Bolivariana para las Américas, la Asociación de los Estados del Gran Caribe, o el Plan Puebla-Panamá, entre otros. Se trata, en todo caso, de una iniciativa audaz, osada, creíble y de largo plazo.

En una región históricamente polarizada por el binomio Monroísmo-bolivarianismo, la alternativa brasileña implica el surgimiento de un paradigma nuevo y altamente significativo. Entre sus puntos fuertes se destaca su pragmatismo, inclusive en lo concerniente a su opción por privilegiar proyectos conjuntos de infraestructura económica. También su carácter no amenazador ni violento. Consecuentemente, se trataría de una propuesta de hegemonía suave –aunque normalmente no es presentada como tal por las autoridades brasileñas–. Falta, entretanto, terminar de convencer a la mayoría de los hasta ahora poco interesados vecinos sobre sus bondades. Brasil precisaría ser mucho más generoso y luchar contra no pocas suspicacias y desafíos. Todo ello sin olvidar que la emergencia del Brasil como gran potencia mundial del siglo XXI no podrá ser alcanzada a costas o en desmedro de sus vecinos más inmediatos o más distantes.

Bibliografía

- Burns, E. Bradford (2003). *A Aliança não escrita/ O Barão do Rio Branco e as Relações Brasil - Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC Ed.
- Lafer, Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: FCE.
- Roett, Riordan (2003). “El papel de Brasil como potencia regional”; en Guadalupe Paz y Riordan Roett, compiladores; *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Buenos Aires: GEL, pp. 227-246.
- Renouvin, Pierre y Jean Baptiste Duroselle (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México: FCE.

- Santos, Luis (2005). "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro". *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (2), pp. 185-204.
- UNDP (2007). Human Development Report 2006. Nueva York: PNUD.
En línea: <http://hdr.undp.org/hdr2006/report.cfm>; consulta en 27.6.2007