

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) -
Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona**

**MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
CICLO 2007/2008**

TRABAJO DE DISERTACIÓN FINAL

**Título: “UNASUR, la consolidación del pensamiento geopolítico
brasileño”**

Autor: Matías Battaglia

Director: Khatchik Derghoukassian

Buenos Aires, Noviembre 2011

*Agradezco la colaboración y el apoyo brindado por mis colegas,
profesores y tutor para concretar esta investigación.*

ÍNDICE

-INTRODUCCIÓN	5
-CAPÍTULO I Crisis y reordenamiento del sistema internacional, un contexto favorable para las Potencias emergentes.....	15
1.a) Del mundo Unipolar al mundo Emergente, cambios en las bases materiales del Orden Internacional	
1.b) El ocaso de los Poderes Medios de primera generación: un contexto global cada vez más favorable para las Potencias emergentes	
1.c) Una aproximación conceptual a los Poderes Regionales y las Potencias Medias	
1.d) Conclusiones preliminares	
-CAPÍTULO II Estructura productiva sudamericana y el desempeño económico brasilero desde el fin de la Guerra Fría.....	40
2.a) Las bases de la economía sudamericana, un análisis de la estructura productiva y de la dinámica de la IED en la región	
2.b) Las relaciones económicas de Brasil con América del Sur	
2.c) La economía brasileña y su adaptación a los cambios del mundo de la post Guerra Fría	
2.d) Conclusiones preliminares	
-CAPÍTULO III El pensamiento geopolítico brasileño, de la Guerra Fría a la Globalización.....	68
3.a) Antecedentes de la “Geopolítica de Brasil”	
3.b) Base del pensamiento geopolítico contemporáneo del Brasil: “Geopolítica del Brasil”	
3.c) El pensamiento geopolítico contemporáneo	
3.d) Conclusiones preliminares	
-CAPÍTULO IV La Política Exterior Sudamericana de Brasil en la post-Guerra Fría, ruptura y continuidad de la geopolítica.....	98
4.a) La geopolítica tradicional y su impacto en el Brasil de la Guerra Fría 1964-1985	
4.b) La política sudamericana de Brasil en la post Guerra Fría	
4.c) Conclusiones preliminares	
-CONCLUSIONES	148
-BIBLIOGRAFÍA	157

Índice de cuadros y mapas

CAPÍTULO II

Cuadro II.1: Sistema Legal de la producción *off-shore*

Cuadro II.2: Asimetría salarial entre Norteamérica, Centroamérica y República Dominicana

Cuadro II.3: Porcentaje de productos de media y alta tecnología en las exportaciones totales de mercancías (2005)

Cuadro II.4: Remesas como porcentajes del PIB de los países latinoamericanos

Cuadro II.5: Peso de Brasil en las Xpo e Impo de los países sudamericanos

Cuadro II.6: Composición de las exportaciones brasileñas según intensidad

Cuadro II.7: Sectores de la economía en los que los capitales de Brasil tienen un fuerte peso

Cuadro II.8: Exportaciones e Importaciones de Brasil 1983-2009

Mapa II.1: Países del sistema “maquila” - porcentajes de exportaciones destinadas a EEUU

Mapa II.2: Bloques comerciales de América del Sur

CAPÍTULO III

Cuadro III.1: Conceptualización de la PSN-Jerarquización de la Estrategia Nacional frente a los componentes políticos, económicos, psicosocial y militar

Mapa III.1: Esquema del Poder Nacional

Mapa III.2: Compartimentalización de la región

Mapa III.3: Brasil-céntrico y la distribución del poder mundial

Mapa III.4: Hemiciclos de Brasil

Mapa III.5: Proyección lusitana y amenaza soviética

Mapa III.6: Red Proyectada de la Pan-Amazonía

Mapa III.7: Centros de desarrollo amazónicos

CAPÍTULO IV

Cuadro IV.1: Ideología durante los ciclos de gobierno

Mapa IV.1: Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)

Mapa IV.2: Gasoductos sudamericanos – GasBol

Mapa IV.3: Acuerdos de Complementación Económica con el MERCOSUR

INTRODUCCIÓN

Sudamérica ha sido una región históricamente ignorada en materia de ordenamiento internacional, es decir, en el ámbito del reparto del poder a nivel global. Y, en gran parte, la razón de ello fue que no pudo crear una identidad propia, porque sus dinámicas terminaron propiciando su fragmentación, inhabilitando de ese modo la unión de los recursos políticos, económicos y militares, entre otros, que podrían haber convertido al subcontinente en un actor internacional relativamente autónomo.

El hecho de que los líderes independentistas no lograran concretar sus proyectos latino y sudamericanistas fue sólo uno de los diversos problemas para el logro de dicho objetivo; además, la diferencia de la América Hispana con Brasil fue tajante y un factor crucial. Éste no consideró una posible integración, aunque fuera mínima, al menos hacia mediados del siglo XX, cuando demostró un interés relativamente significativo de asociarse con la Argentina. En consecuencia, mientras Brasil no buscó integrarse a esquemas sudamericanos, la posibilidad de concretar un proyecto regional resultaba imposible, ya que, cuando se habla de América del Sur, se habla en buena medida de Brasil, por su extensión geográfica.

Los cambios internacionales acaecidos en la última década, fundamentalmente económicos, han permitido a los países de América del Sur financiar proyectos de integración física regional. Por otra parte, las mutaciones en el pensamiento de los líderes sudamericanos luego del fin de la Guerra Fría, más favorables al comercio y a la unión política, han facilitado los pasos para crear una incipiente homogenización de los intereses sudamericanos, concretándose así, en alguna medida, los objetivos postergados durante casi dos siglos, desde la gesta independentista. En este contexto de renovación, el liderazgo de Luiz Inácio Lula da Silva resultó clave, puesto que cambió de modo radical el discurso y comenzó a unificar los intereses nacionales con los regionales; explicaba que sin los vecinos el país no podría ser Potencia.

Dos fenómenos políticos-diplomáticos ejercieron mayor influencia en la elección del objeto de estudio de esta investigación: el primero, el surgimiento de Brasil como una Potencia y, el segundo, el regreso de la geopolítica a la escena internacional en el comienzo del siglo XXI. Ambos fenómenos llevaron a que se planteara este interrogante: *¿fue promovida la UNASUR desde una óptica geopolítica, del mismo*

modo en que otras Potencias realizaban acciones similares, como por ejemplo, EEUU, Rusia y China a nivel global y Venezuela a nivel regional?

Respecto de la primera cuestión, se señala que, en los comienzos del nuevo siglo, Brasil alcanzó el status *global player*, a la vez que se consolidó como el principal actor sudamericano. Ambos objetivos fueron perseguidos desde mediados del siglo XX, cuando el país había comenzado a desafiar la hegemonía estadounidense en las Américas, primer escollo que debía superar para expandir su influencia más allá de Sudamérica (Guimarães, 2011).

El *status global* del país sudamericano pudo apreciarse en hechos como la importante participación de Brasil en la conformación del Foro IBSA (compuesto por India, Brasil y Sudáfrica), la pertenencia al grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y al BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China)¹ y el protagonismo alcanzado en la coalición G-20 de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Esta diversidad en las vinculaciones diplomáticas le permitió aumentar sus márgenes de autonomía utilizando lo que Soares Lima llama “*coaliciones de geometría variable*” (Soares Lima, 2010). La estrategia de Brasil, teniendo en cuenta que las alianzas internacionales podían ampliarse, tendió a promover un sistema multipolar en donde las “potencias clave” –Unión Europea, Japón, China, Rusia, África del Sur– tuvieran un papel central en la resolución de conflictos (Cervo, 2003, p. 9).

Por otra parte, Brasil se convirtió en el actor más relevante de la región al incrementar tanto su capacidad de accionar político como el tamaño de su Producto Interno Bruto (PIB) –cuestión que le permitió aumentar los gastos del sector militar y lanzar ambiciosos planes de desarrollo–. Estas acciones lo convirtieron en el principal Estado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y, en definitiva, de toda la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en términos de capacidades materiales (militares, económicas y demográficas),

El posicionamiento “Brasil-céntrico” se acrecentará en el futuro, ya que se constituirá en un “eje subcontinental”, al transformarse en un “Hub” logístico entre el Atlántico y el Pacífico si las obras de la IIRSA (Iniciativa para la Integración Infraestructura Regional Sudamericana) avanzan de acuerdo con lo planeado, eventualidad que le dará una

¹ El grupo tuvo un rol destacado en la Conferencia de Copenhague de 2009.

mayor relevancia en el escenario subcontinental. Esto último podrá ser logrado sólo por la especial geografía brasileña, en tanto comparte fronteras con casi todos los países sudamericanos –a excepción de Chile y Ecuador–. Por esta razón, Brasil agrega dentro de las políticas sudamericanas el componente infraestructura. El cambio en su orientación expone un punto de inflexión respecto del modelo de “regionalismo abierto” de la década del '90 (Soares Lima, 2007).

Las modificaciones en la dotación de factores materiales fueron las que le permitieron tener un protagonismo político-diplomático sin parangón en América del Sur. Obviamente, sobre ellos se apoyó Brasil para realizar dos tipos de acciones de alcance regional. Según establece Marina Regina Soares Lima, “(...) *el principal instrumento que Brasil puede ofrecer es la coordinación de la acción colectiva de los países sudamericanos en las arenas multilaterales globales y regional*”, y también consigue “*colocar a disposición sus buenos oficios en la mediación de eventuales situaciones de conflicto dentro y entre los países sudamericanos (...)*”. (Obras de Integración Física en América del Sur, 2007, p. 22).

Sin embargo, la posición privilegiada de Brasil no le proporciona un rol protagónico en el mundo crecientemente multipolar que comienza a conformarse debido, entre otras razones, a la erosión del poder estadounidense². Aunque su peso individual, –si se lo compara con los países vecinos–, sea destacado, no resulta suficiente para negociar con las Grandes Potencias. No obstante, Brasil entra en la ecuación de distribución de poder a nivel sistémico cuando se lo coloca en el contexto sudamericano.

Entonces, el problema al que debe enfrentarse resulta de la imposibilidad de dominar la región por medios coercitivos, pues aunque el diferencial de capacidades es muy alto, no es lo suficiente como para imponer por la fuerza las decisiones. Asimismo, factores sistémicos aumentan los costos de la violencia y fortalecen a países como Argentina y Venezuela, que tienen capacidad de “veto” sobre iniciativas brasileñas.

Por esa razón, las autoridades estipulan que la posibilidad de participar y afectar la gobernanza global sólo será alcanzada si logra construirse un “polo” sudamericano a

²En términos de legitimidad, luego de que las guerras de Irak y Afganistán demostraran la incapacidad de Washington para alcanzar los objetivos anunciados (a partir de 2005), y en materia económica, luego de la crisis financiera (2008).

su alrededor basado en consensos, según explica Samuel Guimarães³. Por eso, para seleccionar sus objetivos estratégicos, Brasil se ve obligado a considerar dentro de sus prioridades también las de los otros actores sudamericanos menores. De este modo, la región y todos sus aspectos –tanto militares, como económicos y políticos– comienzan a formar parte de las prioridades nacionales.

Respecto de la segunda cuestión, o sea la geopolítica y su retorno a la escena internacional, se considera que la estrategia de los EEUU post 9/11 fue la responsable de tal eventualidad. Los esfuerzos bélicos y los eslóganes utilizados por el Poder Ejecutivo norteamericano impusieron en el imaginario popular la idea de que “la Guerra Fría había regresado” y, con ella, su lógica predilecta: el balance de poder, relativamente olvidado en los ‘90.

A partir de ahí, los esfuerzos militares de EEUU en los años siguientes del atentado fueron destacados. A partir del 9/11 expandió sus bases a nivel mundial, y se situó en locaciones inéditas como Uzbekistán, Kirguistán y Georgia. Además reforzó el flanco europeo con bases en Rumania, Bulgaria y Hungría; el asiático con facilidades en Filipinas y, finalmente, se posicionó en Yibuti y Yemen, mejorando así su capacidad de controlar un paso vital como el de Suez (Chaliand, 2003, pp. 35-39).

A pesar de las características globales de este posicionamiento estratégico, los análisis se centraron en los movimientos estadounidenses en Asia Central, porque parecieron reanudar “el juego geopolítico clásico”, en donde el control del Heartland euroasiático resulta clave para aquel Poder que desee alcanzar un *status de Hegemón global*. Asimismo, esta percepción fue reforzada por el accionar de Rusia y China en materia de política exterior.

En Rusia, desde 1999 gobernó un líder fervientemente defensor del nacionalismo – Vladimir Putin–, que desarrolló una política exterior asertiva, basada en buena medida en los recursos provistos por el alto precio de los hidrocarburos. Hacia mediados de la primera década del siglo XXI, inició acciones similares a las de la Guerra Fría: ejecutó intervenciones indirectas en países como Ucrania, los Bálticos y Polonia; reanudó los vuelos de bombarderos estratégicos; incrementó los gastos militares; reforzó la

³ Esta idea recurrente será plasmada en el Plan Brasil 2022 (2010), en “500 años de periferia” (1999) y “desafíos brasileños en la era de gigantes” (2006). El planteo es similar al que realiza Darc Costa, como se observará más adelante.

presencia en Asia Central y estrechó los lazos con Beijing (Dimitrakopoulou y Liaropoulos, 2010 y Chausovsky, 2011).

Por su parte, China comenzó a participar en el espacio centroasiático con la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), territorios de los cuales se había retirado hacía más de un siglo, cuando todavía era un Imperio. Lo más importante de tal política consistió en demostrar la existencia de una alianza tácita con Moscú, en reconocer que Asia Central era un área de influencia sino-rusa y que, a pesar de las disputas que pudieran emerger entre ambos Estados, la prioridad sería el debilitamiento de Occidente en esas latitudes⁴(Bailes et al., 2007).

Estas cuestiones retrotrajeron a los analistas especializados y al público general a los años '50. Durante esa década se evidenciaron éxitos políticos, económicos y militares por parte de Moscú y, con el ascenso de Mao Zedong, el triunfo del comunismo en China. Sin embargo, el hecho que revistió mayor importancia durante dicha década fue la alianza entre los dirigentes rusos y chinos, que perduró hasta los '60. En síntesis, este juego de intereses parecía revivir en los albores del siglo XXI y, ciertamente, el paralelismo era inevitable.

En materia discursiva, la selección del término “*guerra permanente*” por parte del expresidente George Bush (hijo) para legitimar sus decisiones ante el electorado – estrategia utilizada también durante la Guerra Fría por los expresidentes Ronald Reagan y George Bush (padre)– significó un quiebre con respecto a la década del '90 (Savino, 2004, pp. 61-69). Lo que resultó ineludible fue el hecho de que la terminología de dicha década fuera dejada de lado; *la paz* y la *cooperación* entre países –en especial para Misiones Humanitarias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)– quedaron encubiertas por el principal tema propuesto por Washington: el terrorismo.

Esta selección de prioridades en el discurso le permitió a EEUU justificar los gastos que el nuevo despliegue militar le generaba –elevando el déficit a niveles impensados durante la anterior década–. A su vez, la constante reiteración de un posible ataque de fundamentalistas rememoraba la “amenaza” socialista de la era Reagan –que siempre acechaba, aunque no hubiera una evidencia clara–, y por lo tanto la alerta constante del ciudadano era obligada. Esta situación generó un cambio en las obligaciones del

⁴El cierre de la base en Uzbequistán y los Ejercicios militares conjuntos “Peace Mission” entre China, Rusia y los otros miembros de la OCS son algunos ejemplos.

norteamericano promedio: pasó de disfrutar los “dividendos de la Paz” sin preocupaciones, a ser parte vital del sistema de inteligencia del Estado. Este cambio de concepción sentó las bases para disponer de un fuerte apoyo social en las políticas tendientes a la proyección de poder.

Por otra parte, el regreso de la geopolítica también se puso en evidencia en la escena regional. En 2004, Venezuela estableció la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que se proyectó más allá de Sudamérica y llegó incluso hacia Centroamérica y el Caribe. De este modo, Caracas se enfrentó directamente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Además, en 2004, Brasil fomentó el establecimiento de la Comunidad de Naciones Sudamericanas (CSAN), que se transformará en la UNASUR en 2008. A diferencia de la propuesta de Venezuela, la prioridad de Brasil fue expandir su poder hacia Sudamérica, no Latinoamérica. La UNASUR también buscó debilitar el poder estadounidense, si bien de manera más pragmática que la iniciativa venezolana. Cabe destacar que Brasil contó con el apoyo de la Argentina en el largo plazo, a pesar de las discrepancias en los albores del proyecto sudamericano. En ese sentido se puede afirmar que el MERCOSUR fue la base de la Unión Sudamericana.

En este marco, se inscribe *la hipótesis* del presente trabajo: ***Brasil promovió la UNASUR desde una perspectiva geopolítica en tanto que su propulsor, el Presidente en ese momento, Luiz Inácio da Silva, tomó la decisión fundamentándose en los criterios básicos de dicha Escuela.*** Aunque pudiera parecer una cuestión primordial y de sencilla respuesta, existe un *estiramiento conceptual* –en términos de Giovanni Sartori⁵– en el uso de la palabra “geopolítica”. La afirmación de que cualquier acción de un Estado sobre una determinada *área de interés* ha tenido esa escuela de pensamiento como guía explica poco en algunas ocasiones –al menos, eso se comprueba en el caso de Brasil–. Esta deficiencia podrá ser subsanada con la aplicación de una serie de criterios, que serán explicados más adelante.

Para confirmar la hipótesis se abordará el problema desde una perspectiva metodológica cualitativa, que se complementará con datos cuantitativos (mediante el relevamiento de los datos de comercio e inversiones, que se mencionan un poco más

⁵http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo_a.htm (accedido 12/01/11)

adelante). Se recurrirá a la lectura y análisis de textos académicos, artículos periodísticos y estadísticas de comercio e inversiones para incorporar evidencia que pruebe el constructo teórico.

Asimismo se indica que, durante la etapa investigativa, se fueron encontrando interrogantes considerados importantes, puesto que, a criterio del autor, permiten comprender con mayor profundidad la naturaleza del proceso de auge brasileño.

1. ¿Cuál es el motivo por el que Lula decidió realizar este giro en la política exterior?

Esto resulta clave, ya que desde fines de la Guerra Fría, el liberalismo había prevalecido como ideología entre la *elite* (1990-2002). Inclusive, debemos destacar que durante el primer gobierno de Lula la línea ortodoxa en la gestión de la economía mantuvo una fuerza considerable (Sader y Aurelio García 2010, pp. 82-101).

2. ¿Por qué se promovió una geopolítica cooperativa⁶?

Para responder este interrogante se debe recordar lo siguiente: durante el período 1964-1985⁷, la *elite* política-militar brasileña acataba con el mayor rigor los lineamientos de esa escuela de pensamiento⁸, en tanto sus principales inspiradores (Golbery Couto e Silva y Carlos Meira Mattos) influenciaban fuertemente los ámbitos académicos y de *policy making*. Por este motivo, las relaciones con los vecinos eran vistas esencialmente bajo una óptica cuyo eje era la rivalidad y la desconfianza, aunque, por motivos “tácticos”, pudieran promoverse acercamientos diplomáticos y esquemas cooperativos⁹.

Los objetivos que guían esta investigación son los siguientes:

- a) Analizar las características político-económicas del sistema internacional en el momento del impulso de la UNASUR.
- b) Especificar qué tipo de Potencia es Brasil.

⁶ Concepto propuesto por el autor para enmarcar a la Escuela Geopolítica “iniciada” por Darc Costa.

⁷ En el período post '64 las acciones adoptadas tuvieron un importante apoyo de múltiples sectores y agencias del Estado -observado en los Planes Nacionales de Desarrollo, no existentes con anterioridad-; y lo más importante, tuvieron una constancia y magnitud inéditas en el gasto de recursos públicos. Por esa razón se estudian las políticas que tuvieron lugar en ese período y se descartan las iniciativas geopolíticas anteriores.

⁸ Cabe señalar que la geopolítica brasilera tiene como antecedente a GolberyCouto e Silva; pero, en este trabajo se estudia la *geopolítica contemporánea*, pues representa la vertiente más moderna y científica de presentar los argumentos para realizar políticas de Estado. Además, porque sienta las bases de los geopolíticos brasileños del presente, cuyo mayor exponente es Darc Costa.

⁹ Observado especialmente en Carlos de Meira Mattos.

- c) Estudiar la diferencia entre la actual dinámica de ascenso de poderes con las del pasado.
- d) Presentar los intereses económicos que tiene Brasil en América del Sur.
- e) Evaluar si el ascenso de Brasil como Potencia tuvo como correlato la creación de un sistema económico regional “*Brasil-dependiente*”.
- f) Especificar el modo en que la economía afectó las gestiones de Fernando Collor de Melo, Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva.
- g) Presentar a los autores que fueron fundamentales para la conformación del pensamiento geopolítico brasileño contemporáneo y su máximo exponente en la actualidad.
- h) Conocer los valores intrínsecos de su pensamiento y las creencias que guían al teórico geopolítico.
- i) Evaluar el comportamiento de Brasil en materia de política exterior durante la post Guerra Fría.
- j) Analizar la idiosincrasia que defendió cada Presidente para presentar una “imagen del mundo”.

De acuerdo con la metodología planteada, esta investigación se organiza en cuatro capítulos, de los cuales *el primero* aborda las temáticas vinculadas con el contexto internacional y las transformaciones que sufren desde el fin de la Guerra Fría, es decir, se desarrollan los objetivos a, b y c. Se presentan los cambios que se dieron a partir de 2003 en las bases materiales del Orden Internacional y sus consecuentes impactos en la relación de poder entre los Países en Desarrollo (PED) y los desarrollados, traducidos en una plétora de coaliciones entre emergentes, como el G-20, el BRIC y el IBSA. Asimismo, se investiga el “tipo” de Poder que representa Brasil, para comprender desde categorías analíticas sus fortalezas y debilidades. También se analizan los mayores problemas a los que se enfrenta un Poder Regional cuando intenta extender su influencia mediante esquemas de Hegemonía Cooperativa, especialmente, los relacionados con la oposición de otros Estados menores.

El *Capítulo II* analiza la estructura económica de América Latina, con la intención de comprender qué particularidades tiene América del Sur, que la separan de América Central, México y, en definitiva, de la influencia norteamericana. Además, se estudia la relación comercial de Brasil con Sudamérica, para analizar si logró imponer un dominio en términos comerciales. También en este capítulo, se estudiará la forma en que la Inversión Extranjera Directa (IED) de origen brasileña se desempeñó en esos países, y el rol alcanzado. Finalmente, se analiza el modo en que la economía ha

afectado a los presidentes de la democracia, facilitándoles o impidiéndoles llevar a cabo sus planes de gobierno. De este modo se desarrollan los objetivos d, e y f.

El *Capítulo III* estudia la evolución del pensamiento geopolítico contemporáneo brasileño y busca dilucidar sus valores intrínsecos, es decir, desarrollar los objetivos g y h. Golbery Couto e Silva, Carlos Meira Mattos y Darc Costa serán los teóricos que se analizarán, por ser considerados como los principales referentes de la Guerra Fría y post Guerra Fría¹⁰. Sin embargo, debe destacarse que, entre todos los autores analizados, el trabajo de Costa se considera de vital importancia para comprender la actualidad de Brasil, debido a su fuerte influencia en el ex presidente Lula da Silva y en figuras prominentes como Samuel Guimarães, Celso Amorim y Marco Aurelio García, actores clave en la promoción de la UNASUR.

Retomando la organización de este capítulo, se tendrá en cuenta, por un lado, la visión que poseen los teóricos del territorio nacional y el “espíritu nacional” –que le dan fuerza al Estado para realizar sus objetivos– y, por el otro, del rol de Brasil en el mundo. Sin embargo, sólo se tendrán en cuenta las reflexiones relacionadas con la política que dicho país asume con América del Sur; es decir, las acciones seguidas respecto del *Área de Soldadura Continental* y la *amazonia andina*. Por lo tanto, cuestiones como los vínculos de Brasilia con África y sus intereses en el Atlántico Sur no serán analizados, pues exceden el ámbito de la UNASUR.

Como corolario del análisis realizado en este capítulo sobre los pensadores nombrados, se intenta extraer aquellas creencias fundamentales de la geopolítica, o sea, las consideradas “nucleares”. Ello se logra tomando las evidenciadas en Couto e Silva, Mattos y Costa: *el nacionalismo es una fuerza positiva, la soberanía formal será cuestionada por otros Poderes y el Estado es un actor con capacidad de generar cambios globales*. Las “constancias” de ciertas creencias, a pesar de los cambios del sistema internacional, parecerían evidenciar que aquellos que promueven la toma de un accionar geopolítico deben tenerlas. Aunque esta apreciación es arbitraria, servirá para que en el capítulo siguiente se pueda diferenciar qué presidentes realmente “actuaron” en términos geopolíticos.

El *Capítulo IV* analiza la política exterior de Brasil durante la post Guerra Fría, y también las creencias de sus líderes, para constatar si los mandatarios actuaron desde

¹⁰Existen otros autores que han sido trascendentales, como Teresinha de Castro, pero se opta por reducir la selección para no ampliar al estudio indefinidamente.

una óptica genuinamente geopolítica. O sea, desarrollan los objetivos i y j. Para realizar esa comprobación se lleva a cabo el análisis de las políticas que promovieron en la región sudamericana los presidentes Fernando Collor de Melo, Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva y, luego, se cruza esa variable con las creencias que guiaron el pensamiento de cada uno. En definitiva, se considera que la política exterior fue efectivamente promovida con una óptica geopolítica si el Presidente que llevó a cabo la estrategia sostenía los ideales antes enunciados.

Se sostiene que es imprescindible realizar un examen de este tipo, porque cuando se analiza a Brasil de forma “monolítica”, como un actor homogéneo, se puede percibir erróneamente que las políticas regionales implementadas, desde principios de la década del '90 hasta la constitución de la UNASUR, fueron aceptadas y coordinadas entre los diferentes gobiernos y que tuvieron como fundamento la geopolítica, ya que la creación de un área de influencia sudamericana está presente desde Golbery Couto e Silva.

Sobre este último capítulo, debe advertirse que, para lograr una visión más amplia del tema, debió ser introducido el análisis de la política exterior del gobierno militar –desde el golpe militar de 1964 hasta 1985– a pesar de que el estudio se centra en los mandatarios de la post Guerra Fría. La razón de esta decisión es que se puede apreciar con claridad el impacto de las “recomendaciones” de Couto e Silva y Meira Mattos en el *policy making*.

Por último, se espera que esta investigación permita comprender cómo la geopolítica brasileña en la post Guerra Fría ha pasado de ámbitos académicos relativamente cerrados, hacia los abiertos, políticos, en poco más de una década; dicho en términos sencillos, cómo se ha popularizado la geopolítica en la época democrática. También se considera, desde estas páginas, que en un tema con tanta difusión, vigencia y actualidad como este, la producción de “nuevos” conocimientos es posible a condición de que se formulen “nuevos” interrogantes y de que se potencien “nuevas” aproximaciones teóricas. Las páginas que siguen son una modesta contribución en este sentido.

CAPÍTULO I

Crisis y reordenamiento del sistema internacional, un contexto favorable para las Potencias Emergentes

En este capítulo se buscará explicar las modificaciones que se han producido en el sistema internacional desde el final de la Guerra Fría; en especial, aquellas que terminaron por favorecer a los países en desarrollo¹¹ (PED), tanto en su faceta económica (flujos de comercio e inversiones) como política (mejor posicionamiento de los Emergentes¹² ante la decadencia de las Potencias Medias¹³). Ambas visiones permitirán construir una imagen comprehensiva del suceso del “auge de los Emergentes”, brindando un contexto apropiado para esquematizar el proceso de consolidación de Brasil como Potencia.

Además, en este capítulo se tratarán los elementos teóricos relacionados a las Potencias Emergentes. En esta fase se analizará la conveniencia de los conceptos de Potencia Regional y Potencia Mediana para el actual estudio de Brasil. También se analizarán el concepto de Actor de Impugnación Regional (AIR) y la Teoría de la Asimetría, en tanto se consideran herramientas que permiten comprender y dar un contexto a las relaciones entre las Potencias y los otros actores menores de la región.

1.a) Del mundo Unipolar al mundo Emergente, cambios en las bases materiales del Orden Internacional

La Centralidad de Occidente

El proceso que siguió al colapso soviético fue el de la expansión global del capitalismo, que adquirió una fuerte legitimidad al quedar eliminado el socialismo como modelo alternativo. Dicho proceso generó importantes cambios en una gran cantidad de dimensiones, entre otras en la social, la gubernamental y la tecnológica. No obstante, en este apartado sólo se limitará a explicar por qué los países en desarrollo, que

¹¹Se utilizará *mundo en desarrollo, mercados emergentes y países emergentes* indistintamente.

¹² Entre otras, por ejemplo: Brasil - promoción de Consejo Sudamericano de Defensa; India – promoción de Indian Ocean Naval Symposium (IONS); Sudáfrica – participación en Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC).

¹³ Aquellos países occidentales con menor poder (Noruega, Canadá, Australia etc.) que se encontraban en la disputa Este-Oeste como “mediadores”; tendiendo a dejar en segundo lugar (no descartando) a la cuestión del balance de poder entre Superpoderes, preocupándose por cuestiones “humanitarias”: desminado, disminución de daños a civiles, no proliferación nuclear, apoyo al sistema multilateral etc.

habían ganado cierta autonomía en materia económica desde mediados del siglo XX, siguieron el paradigma europeo-estadounidense.

Los cambios más importantes que se produjeron desde la década del '40 hasta la del '90 se encuentran en la estructura productiva manufacturera global. Cuando se instaló el orden de Bretton Woods, los países del “Tercer Mundo” eran actores menores, de hecho, la asimetría de la *época imperial europea* continuaba siendo la norma —en 1953 aproximadamente el 90% de la producción mundial de manufacturas era de países desarrollados¹⁴, en 1913 el porcentaje era cercano al 89,8%—; sin embargo, hacia 1990 los países tercermundistas ganaron capacidades manufactureras.

Esto se tradujo en un incremento de su participación en la producción, mientras que la del mundo desarrollado decayó: en 1970 la producción de manufacturas correspondía en un 88% a los países avanzados y en un 12% a los países en desarrollo, para 1995 esa proporción cambia y los primeros generaban un 80% y los segundos un 20% (Findlay y O' Rourke, 2007, p. 512-5). Aunque estas cifras no parecen reflejar un gran quiebre, debe tenerse en cuenta que esa modificación percentil da cuenta del “Milagro” de los “Tigres” asiáticos, así como de la modernización de China.

Con la caída del esquema bipolar, los países en desarrollo mejoraron su posición de negociación, porque tenían capacidades tecnológicas propias¹⁵ que les permitían mayor independencia de las importaciones de productos manufacturados de países avanzados (cuestión que se vio reflejada en las “luchas” para defender su industria en el GATT)¹⁶. A pesar de eso, una doble causalidad terminó generando que se vieran subordinados nuevamente al “Eje Atlantista”.

En primer lugar, desde el comienzo de los '90 los flujos de capital privado¹⁷ hacia el mundo en desarrollo se incrementaron significativamente y, dentro de estos flujos, la Inversión Extranjera Directa (IED) tomó un rol destacado (Golding y Reinert, 2006, p. 40). Ésta se dirigió principalmente a América Latina, la Cuenca del Pacífico y Europa del Este. El “giro” acontecido en el comportamiento de los flujos globales se debe a

¹⁴En este caso en particular, dado que la fuente citada así lo indica, se incluye a las economías planificadas de Europa (como la URSS) pero se excluye a Japón.

¹⁵Fenómeno que se acrecentó al trasladarse las actividades de manufactura desde los países industrializados a los países emergentes. En Le Pere, 2005, p 41.

¹⁶Las luchas en el GATT, fuertemente apoyadas por la UNCTAD, para consolidar la “no reciprocidad” en términos de comercio entre países avanzados y en desarrollo: el **Sistema de Preferencias Generalizadas** y la **Cláusula de Habilitación**.

¹⁷ Hay cuatro tipos: IED, Inversiones de Valores de Cartera, Bonos de Financiación, Préstamos Bancarios Comerciales.

que durante esa década se generó un punto de inflexión, como explica Jorge Castro *“el sistema de grandes empresas sale del núcleo de los países capitalistas avanzados, de la tríada formada por EEUU (y el espacio económico ampliado por Canadá y México), la Unión Europea (liderada por Alemania) y Japón, y avanza en nuevas direcciones (...) hasta 1990, el 87% del total de las IED se realiza desde y entre los países de la tríada del capitalismo avanzado (...) y sólo un 13% de las inversiones se destinaba hacia países en vías de desarrollo (...) en 1994, esa proporción ya había crecido al 30%”* (Castro, 1996, p. 1).

En segundo lugar, la recepción del capital privado pasó a ser vital para los países en desarrollo. Ian Goldin y Kenneth Reinert (2006, p. 133) así lo señalan: desde finales de los años '80 *“la IED se ha convertido en el flujo de capital más importante para los países de ingresos bajos y medios”*. Esta dependencia de capitales foráneos se acrecentaba porque la deuda de los PED se encontraba denominada en moneda extranjera –hecho que se evidencia al observar el salto de los pasivos: de 1,4 billones de dólares a 2,4 billones de dólares entre 1990 y 1998 (Katz, 2001)–. Esta situación terminó por minar la autonomía económica de los países en desarrollo; al drenarse los recursos hacia el exterior, se veían imposibilitados de dar inicio a políticas económicas anti-cíclicas o de reconversión del aparato industrial para mejorar la competitividad nacional.

Esta doble causalidad de la reconfiguración económica mundial terminó por provocar que cualquier país en vías de desarrollo que deseara incrementar el tamaño de su economía, incorporar tecnología o mejorar la composición tecnológica de sus exportaciones, debiera mantener una buena relación con Estados Unidos y Europa, especialmente con sus banqueros y empresarios. Además, esta tendencia se veía reforzada por la gran influencia europea y estadounidense al designar a los Directores del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) (Sanahuja, 2005, pp. 99-123).

Toda la situación resultaba crítica, porque estos organismos habían sido creados para ser los garantes del desarrollo ante situaciones negativas de coyuntura internacional¹⁸. Y la falta de “neutralidad” generó que actuaran desviándose de sus principios fundacionales, relacionados con el velar por el buen funcionamiento general del sistema económico (Ha-Joon, 2009, p. 57-8). Es importante aclarar que si bien el

¹⁸Técnicamente el FMI se encarga de la coyuntura y el Banco Mundial de proyectos “estratégicos”.

“duopolio” persiste en la actualidad¹⁹, afectó más fuertemente a los países en desarrollo durante la década del ‘90 porque su situación económica era diferente. Contrariamente a lo que ocurre en la actualidad, en la última década del siglo XX los PED no existía una situación favorable en materia fiscal y comercial y, además, estaban altamente endeudados. En este contexto, los recursos para realizar cualquier inversión nacional provenían directa o indirectamente de Europa y EEUU.

Por último, debemos señalar las tres cuestiones adicionales que terminaron por reforzar la centralidad europea-norteamericana:

1. Los precios de los productos primarios (Castro, 1996, p. 5) comenzaron a sufrir un descenso a partir de las sucesivas crisis financieras que impactaron a los mayores mercados emergentes (Asia, Rusia, Brasil, etc.). Esto redujo los ingresos de muchos países en vías de desarrollo (Katz, 2001), y los volvió más necesitados del financiamiento externo por la pérdida de valor de sus productos de exportación.

2. El cierre de la Ronda Uruguay (1986-1994) potenció la “liberalización asimétrica” del comercio (Ha-Joon, 2009, p. 113-5), puesta en evidencia cuando los países avanzados le exigían un alto grado de “apertura” al resto del mundo, mientras ellos no actuaban recíprocamente. Por ejemplo, Estados Unidos y Europa no liberaron ni la protección agrícola ni la de los servicios en los cuales el mundo en desarrollo tenía ventajas, pero le exigían a éste que abriera sus sectores industriales y de servicios (Stiglitz, 2002, pp. 96-9), cuestión que terminó por debilitar al conglomerado productivo de los países emergentes y a sus economías y empresas locales.

3. Las demandas de los Organismos Internacionales y de los Estados Unidos para que los PED liberalicen la cuenta de capital terminó por acrecentar la tendencia pro-cíclica ante crisis incipientes (Stiglitz, 2002, p. 146)²⁰. Esto provocó que dichos países perdieran los recursos que habían acumulado (los niveles de ahorro) –un ejemplo paradigmático de este problema es el de los países del sureste asiático²¹ en 1997–.

¹⁹Sin embargo, con el incremento de capital accionario realizado por algunos países emergentes en el FMI parecería que se ha comenzado a erosionar el “sistema asimétrico” -europeo americano-.

²⁰ Según el autor “*la liberalización de la cuenta de capital fue el factor individual más importante que condujo a la crisis* (en los países asiáticos)”.

²¹En todos los casos los costos sociales igualaron o superaron a los económicos.

El ascenso del resto* y sus diferencias

La llegada del nuevo siglo produjo importantes cambios en materia económica. La primera modificación observada fue que desde el año 2000 el mundo en desarrollo había comenzado a ser exportador de capital (Frenkel, 2010, p. 3 - Golding y Reinert 2006, p. 134). Esta cuestión constituyó una anomalía desde la perspectiva del “*flujo de fondos idealizados*”²², según el cual los países desarrollados deberían ser los únicos “exportadores de capital”.

No obstante, a partir de 2003 se observa un indicio de “ruptura” con la fase de la economía global de los noventa. Parafraseando al historiador Eric Hobsbawm, se podría decir que recién en ese año finaliza la “larga década del ‘90”. Esto se puede plantear, porque a partir de ese momento los PED comienzan a tener un mayor grado de autonomía para consolidar su desarrollo económico, dado que sus tasas de crecimiento sobrepasan a las del mundo desarrollado: un 8% en promedio contra un 2,5% (Blejer, 2008).

Dentro de este “ciclo ascendente” los avances de los PED fueron contundentes: en el año 2005, aumentaron su participación en el producto mundial a niveles cercanos al 50% en materia de PIB calculado por Power Purchasing Parity (PPP) (Banco Mundial, 2006 – Asamblea General ONU, 2007, p. 5). En 2006, ganaron participación en materia de inversiones, pues la IED de empresas de PED en otros PED representó un 12% de los flujos globales de inversiones –un 6% más que en 1990– (UNCTAD, 2008, p. 4); también en ese año las exportaciones de los PED alcanzaron a ser un 37% de las mundiales (JETRO, UNCTAD 2008, pp. 1-5). Para 2007, lograron hacerse del 70% de las reservas mundiales (Burgo, 2007), y el comercio Sur-Sur alcanzó un 20% del global (UNCTAD, 2008, pp. 1-5). Finalmente, en 2009, los PED produjeron 50% del PIB mundial (Castro, 2009).

Estos avances en materia económica resultaron clave para que se minimizara la dependencia de los flujos de comercio e inversiones del “Norte”. Esto se tradujo en un incremento de la “libertad” de los PED para seleccionar las políticas a seguir frente a situaciones de crisis; por ejemplo, estos países podían activar planes anti-cíclicos sin

*Ver Fareed Zakaria en *The Post-American World* (2008) y William H. Overholt (2009) en *The Rise of the Rest* en la publicación *Join Quarterly*.

²² Que explica el porqué los países desarrollados exportan capital y los no desarrollados hacen lo posible por atraerlo: en las fases iniciales de desarrollo se necesita una gran cantidad de capital, lo cual se reduce según se incrementa el desarrollo y junto con él el ahorro interno.

necesidad de consultar ni pedir recursos a los Organismos Internacionales. Y, aunque esta “independencia” no será definitiva, como lo defenderían los teóricos del desacople²³, los cambios resultan suficientes para que la geoeconomía mundial vire y cambie sus prioridades, orientándose en mayor medida –en comparación con el pasado– hacia aquello que los PED consideraran necesario.

A pesar del éxito “colectivo” que han tenido los PED, debe tenerse en cuenta que no existe homogeneidad entre los miembros de esta categoría; por ejemplo, poco tienen que ver países africanos exportadores de materias primas con países industrializados de Asia, y la diferencia crece aún más si los comparamos con uno en especial, China. Esta falta de precisión puede llevar erróneamente a suponer que se está frente a “un mundo en desarrollo”, cuando en realidad, existen “varios”.

Ante tal situación es conveniente especificar cuáles son los países que componen los “diferentes mundos emergentes”. Seguidamente se los enumerará en un continuo *dependencia-independencia*, teniendo en un extremo a los actores más dependientes de factores exógenos para crecer y, en el otro, a los países con mayores capacidades (tecnológicas-económicas) de auto-sustentar el actual proceso de crecimiento e influir en el “nuevo orden económico” que emergerá del fin de la crisis financiera global de 2008:

- En primer lugar, se encuentran los pequeños y medianos mercados emergentes (principalmente) mono-exportadores de materias primas, que fueron beneficiados significativamente por el aumento de los precios de los *commodities*. Entre ellos se encuentran los países africanos, centroasiáticos, sudamericanos y de Medio Oriente.
- Una segunda variedad de países emergentes son aquellos de tamaño pequeño/mediano que son los exportadores de manufacturas, que se vieron beneficiados por el crecimiento de grandes mercados (por ejemplo, de Brasil, Rusia, China, India, Indonesia, Turquía y México, que conforman el “E7”²⁴). Este grupo está compuesto en buena medida por los países del Sureste Asiático, Centroamérica y Europa Oriental.

²³ Para debates en torno al “desacople” ver: Eswar Prasad, *Financial Markets and Emerging Economies - The Decoupling Debate Is Back!*, Brookings, junio 2009. Mohamed A. El-Erian, Michael Spence, *Can Emerging Markets Save the World Economy?*, Project Syndicate, 2010. David H. McCormick, *A Relationship Strengthened by the Crisis*, Project Syndicate, 2009. Rafael PampillónOlmedo, *The World Economic Crisis: Decoupling or Domino Effect?*, IDEAS - IE BusinessSchool, 2009. Conrad de Aenlle, *Decoupling: Theory vs. Reality*, The New York Times, febrero 2008.

²⁴ Según la consultora Price Waterhouse Coopers en su informe “The World in 2050: Beyond the BRICs –a broader look at emerging market growth prospects”, 2008.

- En tercer lugar, están los países en desarrollo miembros del grupo “E7”. Son aquellos mercados emergentes que tienen el mayor tamaño y las mejores perspectivas de crecimiento hacia 2050²⁵. Estas dos cuestiones llevan a que hoy en día numerosas empresas e inversores dirijan sus esfuerzos a conquistar dichas economías con el fin de asegurarse su permanencia cuando se produzca el “gran salto” hacia mediados de siglo.
- Por último se encuentran aquellos países que lograron destacarse incluso dentro del mismo E7, los BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Tal excepcionalidad se fundamenta en que estos países, desde mediados de la década pasada, son responsables de aproximadamente²⁶ 27% del PIB mundial (Dash, 2007) y 15% de la producción mundial (BBC, 2009), y, que en el lapso 2000 al 2006 (Lafont, 2006), han generado el 30% del crecimiento económico mundial.

Como corolario es importante señalar que, si bien la creciente relevancia de los países emergentes resulta innegable, la presencia a nivel global de los países avanzados en materia comercial y de IED sigue siendo ampliamente mayor. Por eso debe destacarse que los recientes cambios en la economía mundial, aunque trascendentales, distan de ser copernicanos.

Esa apreciación es evidente cuando se observa que en materia comercial los países del “Norte”, aun frente a la crisis internacional, mantuvieron su preeminencia: en 2008 el comercio entre países desarrollados representaba el 69% del total (Atlas Le Monde, 2009, p. 18) mientras que el que se daba en sentido Sur-Sur se mantenía en valores cercanos al 20% –aun cuando creció por encima del promedio mundial en el último lustro– (UNCTAD, 2009, p. 5). Por otra parte, en materia de IED, los países desarrollados siguen siendo los mayores receptores y exportadores de capitales: en 2008 eran el destino de un 60% de la IED y seguían siendo los principales inversores a nivel global al rondar su participación el 80% (CEPAL, 2008, pp. 20-2).

²⁵Se espera sean 50% más grandes que el G7 a mediados de siglo.

²⁶Se trata de cifras aproximadas en tanto las cifras no corresponden a un mismo año sino a un lapso entre 2005-2009.

1.b) El ocaso de los Poderes Medios de primera generación: un contexto global cada vez más favorable para las Potencias emergentes

Los llamados Poderes Medios²⁷ “tradicionales” (Canadá, Australia, Austria, Noruega y Nueva Zelanda, entre otros) hacen su aparición por primera vez durante la Guerra Fría y, en ese contexto, se consolidan como los “articuladores/mediadores” del sistema internacional. Esa caracterización se les otorgó por su activo accionar en pos de limitar las posibilidades de conflicto en todas sus dimensiones, ya sea entre países en desarrollo y desarrollados, entre las diferentes civilizaciones o entre los grandes bloques antagónicos (la URSS y “Occidente”) (Gratius, 2007, p. 5).

Para poder actuar efectivamente en su rol de “nexo articulador” entre las diversas partes enemistadas, los Poderes Medios se vieron necesitados de defender al sistema multilateral y a sus instituciones, lo que conllevó a que buscaran una ubicación privilegiada en él. Chris Alden y Marco Veira (2007, p. 140) plantean al respecto “*los poderes medios –al menos los clásicos, sobre los cuales los académicos han teorizado– (...) han utilizado su estatus para obtener posiciones clave en las jerarquías de los tomadores de decisiones de las importantes instituciones internacionales, tales como el Consejo Directivo del FMI y cargos burocráticos dentro de la ONU*”.

Al centrar los Poderes Medios su accionar en cuestiones que escapaban a la *alta política* (estrategia militar global, balance de poder en los diferentes teatros de operaciones, etc.), que era la prioridad de Estados Unidos y los grandes países de Europa, tomaron el rol de “segundos” de la coalición Occidental. Sin embargo, aunque su papel parecería menor y relegado, resulta imprescindible señalar que ocuparon un uno muy importante, pues “legitimaron” las acciones de Occidente durante la contienda soviética-estadounidense.

Tal resultado pudo alcanzarse porque estos actores se ocupaban de cuestiones que resultaban de interés para los países de la periferia y que usualmente eran ignoradas por los miembros más destacados de la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Los Poderes Medios promovían en los Foros Internacionales el debate de asuntos relacionados con el comercio, la pobreza y el medio ambiente, temas de interés inmediato para el Tercer Mundo.

²⁷La descripción del concepto de Potencia Media es tratado en profundidad más adelante en el capítulo.

No obstante, con la derrota de la Unión Soviética y la instauración de la Unipolaridad, cada vez más los Poderes Medios se verían impedidos de seguir manteniendo el rol que habían cumplido hasta el momento, pues durante la década del '90 se vieron desbordados por el incremento de “obligaciones”. Esto tuvo lugar porque los Poderes Medios asumieron importantes compromisos, a la vez que destruían las bases materiales para responder a dichos compromisos (Dewitt y Christie, 2007, pp. 75-7):

- Por un lado, las guerras civiles y las crisis humanitarias que habían sido ignoradas durante la Guerra Fría, excepto que representaran una amenaza a la estructura bipolar, tomaron un rol central. La equiparación de las agendas de *baja y alta política*, junto con el impacto de los medios masivos de comunicación –por ejemplo “CNN efect–”, jugaron un papel clave para que suceda. En ese contexto, los Poderes Medios, sintiendo que los límites para el accionar internacional se habían disuelto por el fin del esquema militarizado bipolar, cambiaron el objetivo frente a los múltiples conflictos humanitarios: detenerlos ya no era suficiente, se debía terminar de manera definitiva con ellos²⁸. Esta redefinición de la estrategia, se traducía en mayores gastos de los recursos del Estado.

- Por otro lado, los Poderes Medios se plegaron en materia de política económica a lo promovido por el líder del sistema, los Estados Unidos, y por esta razón adoptaron firmemente las reformas neoliberales. De este modo terminaron por destruir las capacidades que les permitieron llegar a un sitio de privilegio en la jerarquía del sistema internacional. Los planes de ajuste presupuestario y las restricciones fiscales generaron que los Poderes Medios minimizasen el nivel de gastos gubernamentales – inclusive en los cuerpos diplomáticos–, lo que los tornó inútiles para las necesidades de un mundo más conflictivo.

A pesar de que los años '90 fueron demostrando poco a poco que los Poderes Medios de primera generación eran crecientemente incapaces de accionar de manera efectiva, esto no fue lo que dañó irreversiblemente su posicionamiento en el sistema internacional. En realidad, lo que resultó un golpe terminal fue la pérdida de “credibilidad”. Cuando ya no pudieron exhibirse como defensores del multilateralismo y de los valores “universales” (paz, lucha contra la pobreza, etc.), perdieron la oportunidad de convertirse en interlocutores “válidos” con el mundo en desarrollo, que

²⁸Con el fin de cumplir este nuevo objetivo se lanzaron hacia Mozambique, Ruanda, Camboya, Haití, Somalia, Timor Oriental, etc., sin embargo, los resultados no fueron exitosos -afortunadamente para los Poderes Medios ello no repercutió en una crítica a los valores e ideas que defendían-.

era cada vez más relevante en la escena internacional, tanto en lo económico como en lo político.

La pérdida de credibilidad de los Poderes Medios se produjo porque éstos terminaron por unificar sus políticas exteriores con la de los EEUU, que generaba cada vez más escepticismo en el mundo en desarrollo. En un principio, esto no resultó problemático, pero Washington comenzó a criticar más duramente a la ONU por su “sobre-carga burocrática” y buscó opciones de acción alternativas no multilaterales para alcanzar sus objetivos –al margen de la Comunidad Internacional–. De este modo, los Poderes Medios Tradicionales sufrieron junto con él los efectos negativos de tales políticas. El proceso tendiente a la “unificación de intereses” comienza con la primera Guerra del Golfo y sigue con las acciones en los Balcanes y Haití; en estos casos las operaciones fueron encabezadas y dirigidas por los EEUU o la OTAN (Dewitt y Christie, 2007, p. 78).

No obstante, el punto de no retorno para los Poderes Medios se encuentra en el post 9/11, pues a partir de ahí aceptan la “nueva configuración” para el accionar internacional (alejada del multilateralismo) promovida por EEUU, la llamada “Coalición de Voluntades”. Con esta decisión, los Poderes Medios Tradicionales se alejan definitivamente de aquellas cuestiones que los habían identificado en el pasado –el control de armas livianas, los derechos humanos, la seguridad cultural, las reformas a las barreras de intercambio, etc. (Dewitt y Christie, 2007, p. 63)- y quedan supeditados al accionar norteamericano y a su desprestigio; perdiendo así el reconocimiento que habían sabido conseguir en el pasado²⁹.

En este contexto internacional comienzan a tener un mayor impacto los *actores de segundo y tercer orden en el sistema internacional*, y los informes “*Building Better Global Economic BRICs*”, de Goldman Sachs (2003)³⁰ y “*Mapping the Global Future*”,

²⁹ Al iniciarse la Guerra de Irak (2003) algunas Potencias Medias buscaron “distinguirse” de Estados Unidos oponiéndose a ella; como Canadá. Aun así, muchas perdieron su “status” de Potencia Media porque no actuaron como “mediadoras” entre las distintas culturas. En palabras de D.Dewitt y R.Christie *comenzaron “a trabajar en arreglos ad hoc con la Coalición de Voluntarios y aquellos con opiniones similares”*, correlativamente desatendieron las cuestiones que siempre habían defendido –agenda de segundo y tercer orden– lo que terminó por perjudicar aún más su posicionamiento internacional.

³⁰Dicho informe de *Goldman Sachs*, del cual surge el acrónimo BRIC, dejaba entrever que estos países serían cruciales para la economía mundial. Fundamentalmente dos cuestiones justificaban la aseveración: la perspectiva de que en 2035 los BRIC superarían al G-7 en términos de PBI y de que en 2050 ocuparían los siguientes lugares en la economía mundial: 1º *China*, 3º *India*, 5º *Brasil* y 6º *Rusia*.

21El documento afirma que así como el siglo XX fue el “Siglo Americano”, el XXI será el de los Países Emergentes. La catalogación como “Rising Powers” de los BRIC + Indonesia y Sudáfrica respondía a que éstos tenían importantes atributos que los convertirían en actores centrales en el futuro. Sus capacidades militares, las perspectivas de alto crecimiento económico y de generación de alta tecnología, además de

del National Council of Intelligence (NIC) (2004)³¹ dieron cuenta de ello. Estos estudios exponían los cambios que se generarían en el sistema internacional en los siguientes 50 años. Dichos informes –uno en términos exclusivamente económicos y el otro en términos político-militar– predecían que la preeminencia de Europa y Estados Unidos y, en consecuencia, de los Poderes Medios tradicionales, se vería fuertemente cuestionada. A su vez, afirmaban que los actores que ganarían por estas modificaciones serían Brasil, India, China, Rusia, Sudáfrica e Indonesia.

El peso de los Poderes Emergentes comenzó a crecer según pasaba la primera década del nuevo siglo y en numerosos ámbitos la (relativa) pérdida de poder de los anteriores gestores del orden internacional se hizo ineludible. En este período comenzarían a llevarse a cabo alianzas político-económicas entre PED con grandes capacidades.

Por un lado, en 2003, se creó el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA), que comenzó a trabajar de allí en más en consensuar una agenda común para fortalecer la cooperación Sur-Sur. También, en el mismo año, impulsado por los miembros del IBSA, también nace el G-20 –sin relación con el homónimo creado en el G-8–, que buscaría nivelar las negociaciones internacionales del comercio. Además, en 2004, la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) adquiere un nuevo impulso al crear sus primeras instituciones³². Por último, hacia fines de la década, los BRIC se reunieron con la intención de coordinar políticas –para pasar de la “tinta a la práctica”–, en 2008, en Hokkaido, en 2009, en Ekaterimburgo, y en 2010, en Brasilia.

En el plano del comercio, el peso de los Poderes Emergentes se hizo evidente con la paralización de la Ronda de Doha (iniciada en 2001 y aún no finalizada), ya que al no ver representados sus intereses, no aceptaron los reclamos de apertura que les hacía el mundo desarrollado, y rompieron de este modo la lógica que había prevalecido en la Ronda Uruguay. En este aspecto, el año 2003 resultó un punto de inflexión, pues en la V Reunión Ministerial de la OMC que intentaba destrabar la Ronda Doha, los PED lograron por primera vez “*exigir una contrapartida a los países ricos a cambio de la apertura de sus mercados*” (Oualalou, 2010). Esto fue posible por la coordinación de acciones desde el flamante G-20.

contar con un gran número de habitantes -excepto Sudáfrica- eran garantía de que avanzarían por esa senda.

³² El Secretariado y la Estructura Regional Anti-Terrorista.

En materia de seguridad también pudo apreciarse un aumento de la preponderancia de los Poderes emergentes. India, China, Sudáfrica y Brasil incrementaron su protagonismo en las Misiones de Paz de la ONU. El primer país desplegó 8.000 efectivos en 2006, lo que constituyó un máximo histórico para Nueva Delhi (Business Standard, 2009 – Joseph, 2006). Asimismo, Beijing, que desplegó cascos azules por primera vez en 1999, en la actualidad se ha convertido en el 14avo contribuyente en materia de efectivos en el mundo, y es el primero a nivel del Consejo de Seguridad (Gill y Chin-Hao, 2009). Sudáfrica también desde principios de siglo se ha transformado en un valioso aportante de cascos azules: tiene observadores y tropas desplegadas en República Democrática del Congo (RDC), Darfur, Nepal, Burundi, entre otros (Tshivhidzo, 2009). Finalmente, Brasil ha asumido el liderazgo de la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) (Leone Pepe y Suzeley, 2005). Sin embargo, no se ha comprometido a realizar mayores aportes de tropas a la ONU mientras ésta no reforme las estructuras que reflejan una distribución de poder anacrónica; es decir, que reforme el Consejo de Seguridad.

En materia de ayuda para el desarrollo, los PED también comenzaron a tener una creciente relevancia. En 2005, China, asociada al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establece un Centro Internacional para la Reducción de la Pobreza (CIPRD) y, en 2006, en el marco del Foro Asia-África, se compromete a duplicar los montos de asistencia que destina hacia el continente africano. Por su parte (ONU, 2007, pp. 8-9), a partir de 2004, India otorgó créditos por 1.400 millones de dólares y proveyó asistencia técnica –mediante el Programa Indio de Cooperación Técnica y Económica– a otros PED. También, incrementó en los últimos años los recursos para la Nueva Alianza Para el Desarrollo de África (NAPDA) (ONU, 2007, p. 10) y dio créditos a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) por un valor cercano a los 250 millones de dólares. Por su parte, Brasil se convirtió en un importante donador de medicamentos para el HIV/SIDA para otros países emergentes, 11 países han sido los principales beneficiarios: Bolivia, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Colombia, Mozambique, Nicaragua, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental y El Salvador.

Asimismo, se han evidenciado políticas coordinadas entre las Potencias del mundo emergente, pues se constituyó el Fondo IBSA, que asociado al Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PDNU) se orienta a prestar asistencia a países de escasos recursos para “Aliviar el Hambre y la Pobreza” (White, 2005 – Fourth IBSA Summit 2010). Sin embargo, debe destacarse que al menos hasta 2010 no se

constituyó ningún “Orden Emergente”. En realidad, persiste el régimen Liberal Internacional nacido post-1945, pero que –a diferencia del pasado–, está sometido a crecientes presiones para que represente de mejor manera los intereses de los actores emergentes. Claramente, podría definirse al período 2003-2010 como uno de “anomia”, puesto que ningún orden termina de “morir” o de “nacer”.

La dificultad para que se constituya un nuevo escenario se encuentra en la falta de consensos. A diferencia de los Poderes Medios tradicionales, que tenían una visión “compartida” del mundo (desde la periferia del universo “europeo-estadounidense” defendían a la civilización occidental), los Poderes emergentes y sus coaliciones parecen tender a oponerse, porque defienden en última instancia una vocación nacional³³ y sólo, excepcionalmente, una “regional”, pues no ofrecen un “mundo alternativo”. Esta imposibilidad para presentar una visión unificada subyace en la existencia de diferencias fundamentales entre los miembros del BRIC e IBSA, las dos agrupaciones de Poderes emergentes que, por tener un número limitado de “asociados”, podrían tener alguna posibilidad de alcanzar “políticas de consenso” y actuar coherentemente a nivel sistémico. Varios puntos se pueden presentar para demostrar las posibles complicaciones que tienen estos países para adoptar “una política”. Por ejemplo, entre India y Brasil los intereses agrícolas son contradictorios – el país sudamericano brega por la eliminación de todo proteccionismo agrícola y Nueva Delhi se resiste (Argumosa, 2010)–.

Por otra parte, entre Rusia y China aún no se llega a un acuerdo sobre quién tiene la preeminencia sobre Asia Central, a pesar de la existencia de la OCS, Organización que ambos países fundaron en 2001 –el primero busca mantener el statu quo mientras que Beijing desea transformar la región en un área de libre comercio, que terminaría por reducir la influencia rusa–. Asimismo, es importante señalar que Sudáfrica posee una economía que tiene notables diferencias con las de sus dos socios del IBSA y que por esa razón se obstaculiza la posible coordinación de agendas en ese ámbito –no forma parte siquiera del E7 y posee una significativa dependencia comercial de Europa–.

También las contradicciones están dadas entre India, Sudáfrica y Brasil en relación con China y Rusia, puesto que estos últimos están en las principales Instituciones

³³Los nacionalismos brasileño, ruso, chino, indio son los que están detrás de las políticas que guían a los Poderes emergentes a luchar por mejorar su posición en el sistema internacional, y no del interés en mejorar la situación de los pobres o reducir la desigualdad mundial; estas cuestiones, en todo caso, son medios, pero no fines.

Multilaterales (en especial Consejo de Seguridad) y los otros no, lo cual los coloca en posiciones diametralmente opuestas –al menos en el mediano/largo plazo, hasta que se produzca la esperada “reforma” de la ONU³⁴–. Otra diferencia fundamental está dada en que los países del IBSA defienden la democracia como modelo político, mientras que China y Rusia difícilmente consideran esto como una prioridad. En estrecha relación con la discrepancia en torno al modo de gobierno se encuentra otra problemática: las disímiles capacidades de cada país para mantener una política estratégica a largo plazo. Resulta evidente que los países IBSA estarán sujetos a más presiones y cambios políticos que Rusia y China.

Finalmente, el mayor impedimento que existe para que los países en desarrollo puedan consensuar una “política del Sur” es que las principales negociaciones internacionales para reformular el actual Sistema Internacional (FMI, BM, ONU) se dan en el G-20 nacido en 1999, creado por el G-8. En él conviven las mayores economías desarrolladas con las más importantes economías en desarrollo, lo que fuerza a estas últimas a tomar políticas negociadoras menos radicales respecto a “defender los intereses del Sur”. Esto coadyuva a que el “mundo en desarrollo” se fragmente aún más, pues la actual configuración del poder crea otros problemas. El mayor inconveniente para los defensores de una “gran coalición del Sur” es que algunos de los PED más pequeños se ven excluidos de los esquemas de decisión internacional y, por lo tanto, podrían –temiendo que se conforme una nueva “oligarquía” internacional– proponer esquemas alternativos de comercio y gobernanza global³⁵.

1.c) Una aproximación conceptual a los Poderes Regionales y las Potencias Medias

Como vimos hasta aquí, desde el Fin de la Guerra Fría los Poderes Medios tradicionales comenzaron a ver su capacidad de acción limitada, mientras que los Poderes emergentes incrementaron su influencia en los asuntos internacionales. Esto, en buena medida, generó nuevos debates sobre los conceptos de Potencias Medias y Potencias Regionales. Como lo señalan David Dewitt y Ryerson Christie (2007, p. 61) *“hacia los fines de los '90, los Poderes Medios ya no formaban parte del léxico dominante de las relaciones internacionales y la política exterior académica, o para el caso, también de la comunidad política (...) Otros conceptos, como Poderes emergentes y Poderes Regionales, comenzaron a ganar mayor atención en el léxico*

³⁴ Aunque cabe recordar que ya fracasó la propuesta en 2005.

³⁵ Un caso paradigmático es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada por Venezuela.

de la política exterior y los estudios de seguridad, y empezaron a ser usados por los actores dominantes de la política exterior para describir el funcionamiento del sistema internacional”.

Considerando este proceso de “cambio de foco” en los estudios internacionales, realizaremos un análisis sobre los conceptos de Potencia Regional y Potencia Media, para precisar las categorías que le resultan más apropiadas a Brasil. Por otra parte, se analizará el concepto de Actor de Impugnación Regional (AIR), para comprender qué países pueden afectar los planes del Poder Regional y las herramientas que poseen para hacerlo. Asimismo, se estudiará la Teoría de la Asimetría, ya que permite explicar la divergencia de percepciones entre el “Hegemón Regional” y los países que le siguen en la escala de poder.

Potencia Regional

Para analizar el concepto de Potencia Regional se utilizarán las reflexiones de Barry Buzan, Ole Weaver, Stefan Schirm, Oyvind Osterud, Susanne Gratius y Detlef Nolte. La definición de Potencia Regional que Buzan y Weaver elaboran puede ser comprendida si primero se revisa el concepto de Complejo de Seguridad Regional (CSR). Éste se caracteriza por estar conformado por *“un conjunto de Estados cuyas mayores preocupaciones y percepciones en cuanto a la seguridad se encuentran tan interrelacionadas que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser razonablemente analizados o solucionados de forma separada”* (Buzan y Weaver 2003, p. 44).

Dentro de la clasificación de los diferentes actores internacionales que realizan los autores, la Potencia Regional es el eslabón más bajo, ya que sobre ella están los Superpoderes y los Grandes Poderes. Su importancia en el sistema internacional está dada por su capacidad de influir en la seguridad regional, por eso, como mínimo, la Potencia Regional debe tener capacidades suficientes para influenciar el proceso de *securitización* de la región, definiendo así la polaridad de los CSR. En África el sistema es Unipolar; en el Sur de Asia se da la bipolaridad; y en Sudamérica, en Medio Oriente y el Sudeste Asiático el esquema es multipolar. Debido a que el Poder Regional es el eslabón más bajo de la jerarquía de Potencias, si su incidencia en el plano internacional aumenta, se debe a que está en medio de un conflicto entre otros Superpoderes o Grandes Potencias que lo utilizan de “Proxy” para sus batallas.

Otro punto destacado para poder definir si un Estado es Poder Regional es el peso que tiene en el reparto del poder en vistas hacia el futuro: los Estados que son considerados en esta distribución serán catalogados como Grandes Poderes; si son ignorados, serán Potencias Regionales.

El segundo autor, Stefan Schirm, explica que los criterios tenidos en cuenta para clasificar un país como Potencia Regional son: *a) que tenga la pretensión articulada de ejercer un papel de liderazgo en la región; b) que posea los recursos materiales, organizacionales e ideológicos para una proyección regional e internacional del poder; c) que desarrolle actividades verificables de ejercicio del liderazgo reclamado y de movilización de recursos para alcanzar ese fin. Asimismo d) debe existir la aceptación del liderazgo por parte de otros Estados dentro de la región y fuera de ella; por último, e) debe tener una influencia política efectiva en la región (Nolte, 2006).*

Por su parte, Oyvind Osterud (Ibídem), explica que el Estado debe: *a) estar geográficamente ubicado en una región bien delimitada; b) poder hacer frente a cualquier coalición de Estados en la región; c) ser altamente influyente en los asuntos regionales; y d) tener capacidades de actuar tanto en el ámbito regional como en el global.* Finalmente, Susanne Gratius (2007), en coincidencia con Detlef Nolte (ya que toma la “checklist” de aquel autor), considera que las Potencias Regionales se caracterizan por: *a) ser parte de una región definida; b) tener influencia política y geoestratégica en la construcción regional; c) disponer de suficientes recursos materiales, ideológicos y organizacionales para crear un proyecto regional; d) tener una notable interdependencia política, económica y cultural regional; e) disponer de una destacada influencia en asuntos regionales; f) ser reconocido como líder regional por los demás países del entorno y g) ser el portavoz de asuntos regionales en foros internacionales.*

En resumen, se puede apreciar que en todas las definiciones se mantuvo una constante: el Poder Regional deberá tener capacidades (económicas, militares y políticas) que le permitan superar significativamente al resto de los países de la región, y, asimismo, deberá ser reconocido por sus vecinos como por los Grandes Poderes, lo cual será puesto en evidencia en su papel en los Foros Internacionales y regionales.

Potencia Media

El concepto será analizado principalmente según la perspectiva tradicional de Carsten Holbraad, pero se complementará con las reflexiones de Andrew Hurrell, Adam Chapnik, Robert Keohane y Detlef Nolte.

Según Holbraad deben cumplirse cuatro puntos para que un Estado pueda ser considerado como una Potencia Media, el mismo debe: a) *ocupar una posición intermedia en la jerarquía internacional de los Estados creando un cierto equilibrio sistémico a través del mantenimiento de la paz y la seguridad*; b) *estar situado en el centro de una región y servir de puente o mediador entre países desarrollados y subdesarrollados*, c) *estar situado entre dos grandes centros de poder antagónicos y servir de mediadora y, por último, d) estar situado entre diferentes civilizaciones y promover el entendimiento entre ellas* (Gratius, 2007).

Destacamos aquí la coincidencia entre la definición de Adam Chapnick (1999, p. 73) sobre Potencias Medianas y la de Holbraad, porque también las cataloga como “nexo” dentro del sistema internacional, pero no especifica qué capacidades tienen. Se trataría de una identificación por la negativa, que puede resumirse en que la Potencia Media “no es un actor situado en los extremos”:

“Una Potencia Mediana es un Estado. El uso del término asume una concepción estado-céntrica de la comunidad internacional en la cual los “poderes” se definen como entidades geográficamente delineadas. La palabra “media”, que significa equidistante de los extremos, implica que hay por lo menos dos otros tipos de poderes - tradicionalmente conocidos como pequeños y grandes-. Una Potencia Mediana, en su forma más básica, es un Estado que no es ni un gran ni un pequeño poder. La “Potencia Mediana” es entonces un término relativo. Para encontrar el medio, uno debe ser capaz de identificar los extremos”.

La definición de Robert Keohane (1969, p. 196), a su vez, parece caracterizar las Potencias Medias según el modo en que operan para conseguir sus objetivos: “una *Potencia Mediana es un Estado cuyos líderes consideran que no pueden actuar por sí solos de manera efectiva, pero que podrían tener un efecto sistémico en un grupo pequeño o mediante una institución internacional*”. Como complemento a esta definición de Keohane acerca del accionar de estas Potencias, se debe tener en cuenta la *diplomacia de nicho* (“*niche diplomacy*”) de la que escribe Andrew Hurrell (1997). Dicho autor explica que las Potencias Medias suelen tener una importante

actuación internacional en temáticas específicas, por ejemplo, en las “agendas de segundo y tercer orden”.

Por último, Detlef Nolte también realiza una contribución importante para entender la naturaleza de los Poderes Medios, al detallar las diferencias existentes entre los conceptos de *leadership* y *leading power*. Nolte explica que el *leadership* está vinculado al protagonismo de un determinado actor en foros diplomáticos y el liderazgo que éste tenga en cuestiones específicas de agenda internacional. Por otra parte, el autor señala que para ser considerado un *leading power*, el actor debe cumplir con dos requisitos: tener amplios recursos de poder (capacidades) y auto percibirse como líder. Queda claro con esta diferenciación que las Potencias Medias son aquellas que vinculan su accionar principalmente al *leadership*, apreciado por su alto perfil en foros internacionales.

Fundamentos teóricos de las relaciones de poder en la región

Para entender la importancia del concepto de AIR y poder contextualizar la Teoría de la Asimetría se deben comprender las diferencias que mantienen el actual ciclo de ascenso de Potencias Emergentes con los del pasado (por ejemplo, cuando se dio el ascenso de Alemania, Estados Unidos, Japón y Rusia³⁶ a la escena internacional).

La cuestión es de este modo: antes, el vínculo entre las Potencias Regionales y los otros actores del área estaba signado por el cálculo de capacidades económicas y militares (y apoyos internacionales). Cuando los socios menores colaboraban, la relación no difería en demasía de la que hay en la actualidad. Pero cuando no existía armonía se solía actuar privilegiando la acción militar, si el balance favorecía al Hegemón y se podía someter fácilmente (sin intervención de terceros) al actor más débil. Los siguientes son ejemplos de esta situación: la expansión estadounidense sobre Cuba, México, América Central y el Caribe; la alemana sobre los países del Este de Europa y Francia; la japonesa sobre los países del Sudeste asiático y China; y la rusa sobre Asia Central, el Cáucaso y Europa del Este.

En la actualidad, la situación ha mutado y la cooptación de los actores menores por medios pacíficos se considera prioritaria en un contexto en donde los Poderes emergentes buscan construir y asegurar sus “zonas de influencia”. Este cambio de

³⁶En este caso, se habla de la Rusia Soviética, del 1917 a 1945 (período de ascenso).

lineamientos se evidencia en los siguientes ejemplos: Beijing adoptó el Código de Conducta de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) para operar en el Sur del Mar de China a principios del siglo XXI, a pesar de la persistencia de conflictos con Vietnam y Filipinas. Asimismo, observamos que el Gigante Asiático, luego de la crisis de 1997, se comprometió a otorgar préstamos y a mantener la estabilidad del Yuan para limitar los efectos del derrumbe financiero en los vecinos, a pesar de que podría haber aplicado una política tendiente al “*Beggar thy Neighbour*”.

Por su parte, India buscó potenciar a la Asociación Regional para la Cooperación en Asia del Sur (SAARC), que data de los años '80, apoyando la creación del Área de Libre Comercio de Asia del Sur (SAFTA) durante el 9th SAARC Summit de 1997, y firmando dicha iniciativa en 2004 en el 12th SAARC Summit. Mediante esta decisión Nueva Delhi demostró su compromiso para mantener una relación cordial con sus vecinos –mucho más débiles–. Se observa que India incentiva la creación de una economía regional, aun cuando por su propio peso comercial podría haberse desentendido y comenzado a actuar unilateralmente.

También se encuentra el caso de Brasil, que ha incentivado la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Propuestas que buscan dar un marco cooperativo a las relaciones regionales, en un contexto en donde el país se consolida como la mayor potencia militar de América del Sur y como el Estado sudamericano con mayor capacidad de influencia en la *gobernanza global (I.e. las relaciones con otros Grandes Poderes para diagramar las líneas de reforma del sistema internacional)*.

Este cambio de lógica se da porque los *Poderes emergentes* deben enfrentarse tanto a los “límites tradicionales” del sistema internacional³⁷ como a los “nuevos”. Los primeros hacen alusión a la posibilidad de que otros Poderes extra-regionales asistan a Estados que secundan al emergente, alimentando una rivalidad histórica, para debilitarlo, o a la posibilidad de que se dé un balance de poder por parte de cualquier otro Poder con una similar dotación de recursos. Los “nuevos”, por su parte, se relacionan con el creciente costo de acciones tales como invadir/anexionar o realizar una guerra total contra cualquier país vecino³⁸; de hecho, se tornó central para los

³⁷ Límites que impone a los actores que deseen ascender en la escala de poder.

³⁸ Incluso, Rusia, en su ataque a Georgia en 2008, teniendo las posibilidades, no avanzó hasta la capital del país caucásico. E inclusive en asuntos internos podría aplicarse esta lógica. Por ejemplo, China no puede aplacar sin costo alguno a los habitantes del Tíbet o el Xin-Jiang, a pesar de ser el Poder emergente más con mayores capacidades y que puede imponer algún tipo de condición a los EEUU.

Poderes emergentes evitar verse implicados en acciones bélicas “ofensivas”, porque en gran medida su “*Soft Power*”, se sustentó en la crítica a los EEUU y a las invasiones que llevó a cabo durante la “Guerra Contra el Terrorismo”.

Por otra parte, los nuevos límites tienen también relación con variables “endógenas”, pues los gastos en asuntos de política exterior y defensa se ven potencialmente limitados. Los ciudadanos, que han incrementado su capacidad de manifestarse y adquirir información –como lo diría Rosenau (1998), acontece la “*Skill Revolution*–”, al vivir en sociedades extremadamente desiguales, podrían cuestionar a sus Gobiernos por destinar numerosos recursos a cuestiones “intangibles”. Esa acusación resultaría crítica para estos últimos, porque se han legitimado por presentar “modelos alternativos de desarrollo”, que supuestamente pueden garantizar el bienestar social³⁹.

En este estado de situación, los Poderes emergentes se ven forzados cada vez más hacia esquemas de Hegemonía Cooperativa (Nolte, 2006, p 23)⁴⁰ para proyectar su poder, ya que necesitan una Hegemonía “barata”; y la mejor manera de conseguirla es que el resto de los actores de la región desarrolle un interés innato en que el Poder tenga estabilidad, especialmente en términos económicos⁴¹. Así como una corporación estadounidense logró imponer a mediados de siglo XX la frase “*lo que es bueno para General Motors es bueno para EEUU*”, para resumir lo importante que era ella para ese país, podríamos decir que las Potencias emergentes reformulan el silogismo y explican a sus respectivas áreas de influencia que “*lo que es bueno para ellas es bueno para la región*”.

Esta estrategia, a pesar de otorgar beneficios en términos de descenso de costos a la hora de “crear” una zona de influencia, presenta un problema desde la óptica del Poder Regional. El inconveniente se manifiesta porque éste se torna altamente

³⁹Por ejemplo, consideran un logro trascendental el crecimiento de las clases medias.

⁴⁰“(la) **Hegemonía Cooperativa tiene básicamente cuatro ventajas** (en comparación con una hegemonía unilateral):

- La integración regional como elemento esencial de la hegemonía cooperativa sirve para la agregación de poder (*advantages of scale*), lo que es especialmente importante para potencias regionales emergentes que aspiran a un protagonismo mayor en el ámbito global.

- Una hegemonía cooperativa garantiza estabilidad en la región, porque encuadra a los otros estados en la región mediante incentivos positivos, porque tiene más legitimidad como forma de dominación y porque reduce el riesgo de la formación de contra-alianzas en la región y de alianzas con estados fuera de la región.

- La hegemonía cooperativa es inclusiva, en lo que se refiere a una estrategia de asegurar el acceso a los recursos (materias primas) en la región, y

- Sirve para la difusión de las ideas y los modelos políticos y económicos preferidos por la potencia regional en la región”.

⁴¹La relación de la Argentina con Brasil o de la ASEAN con China representa apropiadamente esa afirmación. Claro está que no se trata de una visión “altruista”, se asume que éstos buscan que el Poder Regional tenga un buen rendimiento, porque sus destinos se encuentran sumamente ligados.

vulnerable a posibles “acciones de baja intensidad” de sus vecinos⁴², a pesar de que es la mayor economía y tiene un aparato militar altamente desarrollado.

La debilidad de los Poderes emergentes está vinculada con dos cuestiones que le otorgan a los socios menores un alto poder de negociación: a) la posesión por parte del Hegemón de activos empresariales en Estados vecinos en un contexto en donde la utilización de la coerción es altamente costosa y b) el efecto de la globalización sobre la producción internacional, que genera que las empresas transnacionales promuevan un formato organizacional tendiente a favorecer la “producción compartida”⁴³.

Un ejemplo de lo primero está representado por el caso de Brasil con sus inversiones en Bolivia. Ante el proceso de nacionalización, por ejemplo, el Hegemón vio limitadas sus acciones, pues no podría responder a esta acción con una intervención armada. Más allá de que presionó al gobierno de La Paz para obtener un resultado favorable, el actor menor logró negociar en términos en los que antes hubiera sido imposible. En ese sentido, el aparato militar se tornó relativamente inútil, a pesar de la asimetría imperante entre ambos implicados. Como señala acertadamente Brantly Womak (2007, p. 27), el poder militar se torna de poca utilidad porque *“su liderazgo (de la Potencia) se funda más en la centralidad de la atención y en la calidad de su liderazgo, que en su capacidad de dominar al resto de la región”,* y por eso *“si utiliza la fuerza contra otro vecino, esa parte de su fuerza no puede ser utilizada en contra de otros, al mismo tiempo que jaquea la confianza general en el bien común del liderazgo regional”*.

Y un ejemplo de lo segundo lo presenta el caso de China con los países del Asia del Este, y en particular con los de la ASEAN. Beijing es consciente de que la IED existente en Asia ha aprovechado las ventajas comparativas de cada Estado –en especial los bajos costos de la mano de obra– para conformar Cadenas Globales de Valor (CGV). Por ello, comprende que repetidas tensiones con vecinos menores como Vietnam, Filipinas, Malasia o Singapur podrían desembocar en una retirada generalizada de las inversiones (o al menos, en la detención de los proyectos de inversión); afectándola tanto a ella como al resto de los implicados. En ese sentido, la asimetría de poder se torna menor, al menos en la coyuntura.

⁴² Que, por ejemplo, entorpecen las iniciativas regionales propuestas o colocan trabas al comercio para obtener concesiones.

⁴³ Tipo de fabricación conjunta de un producto entre diversos Estados o regiones económicas. En gran medida, implica que diversos actores se vean incorporando Manufacturing Value Added (MVA) a un solo producto final.

Una vez explicadas las principales características del actual ciclo de ascenso de Poderes, consideramos apropiado tratar a los AIR, en tanto son centrales en la política de las Potencias emergentes. Su importancia está vinculada al hecho de que son actores “*que sin capacidades de vetar formalmente las acciones de los Estados Pívor, deben brindar su consenso para que un actor regional alcance sus objetivos en el ámbito multilateral*” (Fohrig, 2007, p. 41). Si se tiene en consideración que la Potencia Regional, para lograr el reconocimiento de otras Potencias como tal, debe ser portavoz de las cuestiones regionales en foros multilaterales y debe ser reconocido como un *primus inter-pares* por sus vecinos, se comprende el porqué el AIR tiene un gran poder de negociación, a pesar de no poseer necesariamente capacidades similares al Hegemón.

La principal herramienta política con la que cuentan los AIR para relacionarse con los Poderes Regionales es el “*chantaje*” (Ibídem), que no requiere un gran consumo de recursos materiales. Este medio, aunque tiene un uso primariamente “destructivo”, evidenciado cuando un Estado se opone repetidamente a la política del Hegemón para impedir el logro de sus objetivos –ejemplo claro de ello es la tensión existente entre Argentina y México con Brasil por el asiento regional en el Consejo de Seguridad de la ONU–, también plantea otra práctica “constructiva”. Con esto se refiere a aquellas situaciones en las que el “*chantaje*” no es utilizado por el AIR para impedir que el Poder logre su cometido, sino todo lo contrario, es utilizado para mejorar su posicionamiento dentro de los esquemas propuestos por el Hegemón.

Un ejemplo de este tipo de accionar se aprecia cuando el AIR rechaza repetidamente la construcción de un esquema regional promovido por la Potencia, aprovechándose del hecho de que ella no dispone de cuantiosos recursos económicos para sustentar la arquitectura ideada sin asistencia de terceros, y que tiene una situación social delicada que la obliga a invertir “eficientemente” manteniendo el balance entre gastos en cuestiones de política exterior (“intangibles”) y política social. Para ganar aliados y distribuir los costos se ve forzado a conceder ciertos beneficios a “los segundos”.

Un caso ejemplar podría ser el de la Argentina y la CSAN, ya que en los albores no apoyó la iniciativa, y sólo luego de que Brasil otorgara concesiones –el reconocerlo como socio estratégico a pesar de las sucesivas diferencias diplomáticas⁴⁴– adhirió al

⁴⁴ Puede interpretarse que la “*paciencia estratégica*” fue la “concesión” por parte de Brasil hacia la Argentina. Para el país del Plata era clave que su vecino lo reconociera como socio a pesar de las

proyecto. También se encuentra el caso de Venezuela, que ejerció presión a Brasil mediante la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) al amenazarlo con quitar el apoyo de las “izquierdas” al proyecto sudamericano de Brasilia⁴⁵; lo que representaba una dificultad para el Gigante Sudamericano por la orientación ideológica del líder y del Partido gobernante. Esta operación permitió a Venezuela asegurarse una política moderada por parte de Lula con relación al Socialismo del siglo XXI en toda ocasión de conflicto (nacionalización de hidrocarburos en Bolivia, la crisis en ese país ante el intento separatista de la Media Luna, la crisis venezolana-colombiana, etc.).

El problema al que se arriba con el esquema de Hegemonía Cooperativa es que, por la asimetría existente entre el Poder y el resto de los actores, podría dispararse una política de balance regional, aun cuando no se promovieran políticas ofensivas. Y así Joseph Nye (1991, p. 175) lo describe sintética pero claramente en el libro “*La naturaleza cambiante del poder norteamericano*”:

“(…) instrumentos como las comunicaciones, las habilidades organizativas y organizacionales y de la manipulación de la interdependencia se han vuelto importantes elementos de poder (...) la interdependencia no significa armonía. Es la mutua dependencia la que a menudo está desigualmente equilibrada. La parte menos dependiente y menos vulnerable en una relación interdependiente, a menudo puede obtener poder amenazando manipular dicha interdependencia”.

Lo importante es que, al margen de las acciones que tome el Hegemón, el resto de los actores podrá verlas como “ofensivas”, aun cuando impliquen, por ejemplo, aportar IED en sectores que el país menor necesita (como ha sucedido con las inversiones brasileñas en el sector energético boliviano).

En este punto resulta clave la Teoría de la Asimetría de Brantly Womak (2007, p. 20), pues explica la razón por la que se produce tal separación en las percepciones de los actores. El autor nos plantea “*que las unidades constitutivas de las relaciones internacionales son las relaciones bilaterales y que la mayoría de estas relaciones son*

reiteradas críticas de organismos internacionales y liberales de diversas geografías (y dentro de Brasil). Desde luego, otras cuestiones puntuales podrían encontrarse como “concesiones”, pero se considera que caben dentro de la ya mencionada “*paciencia estratégica*”.

⁴⁵ Como en el Capítulo IV se observará, Venezuela intentó arrogarse la creación y liderazgo de la UNASUR. No obstante, debe señalarse que el proyecto ALBA de Venezuela iría más allá de América del Sur, es Latinoamericano. La preponderancia en el subcontinente es solo parte de un proyecto más amplio. En cambio, al menos en el período estudiado, Brasil siempre privilegió -aunque el protocolo de UNASUR deje abierta la entrada a el Caribe y Centroamérica- la consolidación de una unidad Sudamericana, rechazando la prioridad de que el bloque llegue a incluir a dichas zonas geográficas del continente americano.

entre países con capacidades considerablemente diferentes”, y por esta disparidad es que entre los países involucrados se forma una relación asimétrica, dentro de la cual “*el lado más pequeño está más expuesto a las interacciones que el lado mayor*”. Significa esto que, a pesar de estar expuestos a sucesos de igual manera, para el lado menor tendrán proporcionalmente mayor importancia los asuntos concernientes a la relación bilateral.

Este tipo de diferencias en la apreciación de sucesos y acciones lleva en ocasiones a una disparidad de las percepciones, en tanto la perspectiva que cada uno tiene de la relación es desigual. Por esto, el lado mayor, por tener más preocupaciones que el lado menor (por ejemplo, al estar en diversos foros internacionales, podría dejar en segundo lugar acuerdos bilaterales con el lado menor, lo cual para éste podría ser considerado insultante y teñir de sospecha el vínculo), podría llevar a cabo acciones que sin hacerlo intencionalmente, afectarán en forma negativa la relación con el otro actor.

Se considera necesario mencionar que el lado menor tenderá a ser más ansioso y sospechoso en comparación con el otro. Esta creación de percepciones divergentes lleva a la larga a un serio problema; el lado mayor comete errores de “falta de atención” y el lado menor cae en un “exceso de atención”. El resultado obtenido repetidamente en estos casos es la *complementariedad negativa de intimidación y victimización*. Ejemplos históricos representativos son el de Cuba-EEUU y el de China-Vietnam. En ambos, el punto al cual se arriba se denomina de “hostilidad asimétrica”, el dilema se encuentra en que lo que para el menor es una “*guerra ilimitada de supervivencia para el mayor es una guerra limitada o guerra pequeña*”.

Si bien Womak afirma que puede darse una “relación asimétrica normal”⁴⁶, se enfocará el estudio en la percepción negativa sobre el Hegemón, pues la eventualidad de que se genere alguna mala interpretación es alta. Esto ocurre porque las Potencias Regionales deben prestar una atención “especial”⁴⁷ a los AIR –y otros países menores– para obtener su apoyo con el fin de construir su hegemonía, pero ello se torna dificultoso en tanto aquél tiene sus prioridades en las relaciones con los Grandes

⁴⁶ “*Es aquella basada en el reconocimiento de la autonomía del lado menor de parte del mayor, al mismo tiempo que en el respeto, de parte del menor; de las mayores capacidades del lado mayor*”.

⁴⁷Es decir, reunirse en cumbres regionales para dar al menos una “sensación” de que se escuchan las demandas de sus vecinos; tener una política de consulta previa para realizar avances en materia diplomática; y promover acciones conjuntas en materia de asociación estratégica (empresarial y de posiciones en foros internacionales o negociaciones entre bloques económicos).

Poderes, ya que con ellos debe negociar el “reparto del poder” –como mencionaban Buzan y Weaver–.

1.d) Conclusiones preliminares

En primer lugar, se aprecia que el creciente rol político de las Potencias emergentes en la actualidad está basado en los cambios macro-económicos que se dieron desde fines de los años '90; en la medida en que las bases materiales cambiaron, sus capacidades políticas se potenciaron. La expresión de Parag Khanna “Here comes the Second World” (2008) se ajusta y resume bien esta realidad. De este modo y a partir de que los Poderes Medios de primera generación perdían capacidad de actuar por la escasez de recursos, los Poderes emergentes pudieron operativizar sus intenciones políticas, al lograr un crecimiento económico destacado. No obstante, es importante señalar que si bien el impacto del “*declive occidental*” fue alto por el gran “*Soft Power*” de los Poderes emergentes, la realidad económica global no ha cambiado diametralmente. Por lo tanto debe tenerse en cuenta que los países avanzados poseen aún un rol destacado e ineludible.

En segundo lugar, el estudio de los conceptos de Potencia Regional y Potencia Media para ubicar a Brasil dentro de alguna de las categorías resultó problemática. Inclusive, se demostró poco práctico, en tanto las Potencias Regionales actúan cada vez más para conseguir sus objetivos como Potencias Medias, es decir, privilegian el “*Soft Power*” y el uso de Organismos Internacionales; por eso, la línea de separación entre ambos conceptos se torna difusa. Por tal razón se tomará la definición de Detlef Nolte (2006b) de Potencia Regional Mediana, que refiere a aquellos actores que reúnen las capacidades para ser una Potencia Regional en su esfera de influencia, pero que a nivel mundial se relacionan como Potencias Medianas.

Por último, considerando las limitaciones (tradicionales y nuevas) que tienen los Poderes emergentes, se aprecia que necesitan establecer esquemas que privilegien la creación de “Orden” de manera pacífica. Sobre la base de esta óptica resulta útil el concepto de AIR, pues permite identificar a qué países deberá prestar atención especial el Hegemón para realizar ese cometido. Por su parte, la Teoría de la Asimetría permite entender las diferentes prioridades y percepciones que tienen los actores menores y la Potencia, resultando importante para comprender por qué se dan “contrabalancees” cuando no existe una política hostil por parte del Hegemón.

CAPÍTULO II

La Estructura productiva sudamericana y el desempeño económico brasileño desde el fin de la Guerra Fría

Este capítulo tiene por objetivo delimitar las bases sobre las que se asentó el poder Brasileño durante la post Guerra Fría. Para lograrlo, se realizará en primer lugar una clasificación de la estructura económica latinoamericana, con el fin de poder explicar las particularidades de América del Sur, que la hacen distinta de América Central y de México y, por esta razón, relativamente menos influenciada por EEUU. También se detallará si la consolidación de Brasil como un “Poder Regional” en la post Guerra Fría ha tenido un correlato en el ámbito comercial. Para ello se estudiará la importancia que posee el país para sus vecinos sudamericanos en materia de importaciones y exportaciones. En este punto, a modo de complemento, se revisará el papel de la Inversión Extranjera Directa (IED) brasileña en la región. Finalmente, se analizará la situación económica que afrontaron los diferentes presidentes. Esto permitirá analizar el “grado de libertad” con que contaba cada uno para realizar su política exterior.

2.a) Las bases de la economía sudamericana, un análisis de la estructura productiva y de la dinámica de la IED en la región⁴⁸

Desde una óptica comercial, América Latina evidencia tres grandes patrones de especialización exportadora (Kuwayama y Durán, 2003, p. 7). **El primero** mantiene fuertes vínculos con las CGV –de manera “vertical”– y se basa en el comercio de manufacturas. De él participan principalmente México, los cinco países de Centroamérica (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala) y República Dominicana. **El segundo** se sustenta en los flujos “horizontales” de producción y comercialización y tiende a depender en alto grado de los *commodities*; los países que se encuentran en él son los sudamericanos. **Un tercer patrón**, aunque de mucho menor tamaño, es el que se apoya para su subsistencia en los servicios

⁴⁸ Hay cuatro tipos de IED: 1) *market seeking*, que busca explotar los mercados regionales o nacionales. 2) *resource seeking*, que mayoritariamente se orienta a la búsqueda de recursos naturales; aunque en ocasiones puede tener interés en mano de obra no calificada y calificada (en este último caso puede superponerse con la categoría 4). 3) *efficiency seeking*, busca racionalizar la producción para explotar economías de especialización y de ámbito. 4) *strategic asset seeking*, el objetivo central de este tipo de estrategia es adquirir recursos y capacidades que, para la firma inversora, pueden contribuir a mantener y acrecentar sus capacidades competitivas nucleares en los mercados regionales o globales. Debe aclararse que son tipos ideales y por lo general suelen superponerse. Categorías tomadas de: López, Andrés y Chudvnosky, Daniel. 2007. *Inversión Extranjera Directa y Desarrollo: La experiencia del MERCOSUR*. Fundación Cenit.

(turismo, finanzas y transporte), del cual Panamá y los países del Caribe son los mayores exponentes.

Corresponde explicar que dentro del análisis pormenorizado de las tendencias de especialización exportadora se dejará de lado al último grupo de países, dado que no se los considera relevantes por su escaso impacto en la economía de Latinoamérica. Para los propósitos del capítulo bastará exponer la dependencia de Panamá de los EEUU. El país centroamericano tiene como mayor proveedor de IED a EEUU; asimismo, éste es el principal usuario del Canal y, por lo tanto, un importante proveedor de divisas; por último, la economía panameña está dolarizada (Associated Press, 2010 - Autoridad del Canal, 2006).

México, Centroamérica y República Dominicana⁴⁹

Los países que se hallan dentro del primer patrón de exportación encuentran que gran parte de su actividad económica está ligada al régimen de “maquila”⁵⁰. Se debe señalar que este término es una generalización, debido a que no todos los países tienen el mismo tipo de sistema legal para el fomento de actividades manufactureras y por esta razón no se encontrará –excepto en México– dicho término, a pesar de que en los hechos las Zonas Francas cumplan el mismo rol. Por eso, cuando se remita a “maquila” se incluirá a todo esquema destinado a fomentar la exportación:

⁴⁹Países con los que EEUU tiene firmado el TLC: el CAFTA-DR para Centroamérica y República Dominicana, y el NAFTA, para México. Cabe señalar que se excluye a Panamá del análisis económico porque a pesar de que forme parte de Centroamérica, su principal fuente de ingresos está vinculada a los servicios (80%) y no a la “maquila”.

⁵⁰ Según la CEPAL: “*La Industria Manufacturera de Exportación (IMANE) tiene su origen en la década de 1960 en México y República Dominicana y en la de 1970 en Centroamérica, pero no fue sino hasta los años ochenta en que registró tasas importantes de crecimiento, mientras que en los años noventa se convirtió en un elemento central de las economías de la subregión*”. Ver Padilla et al, 2008. *Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial*. CEPAL, Series Estudios y Perspectivas 95.

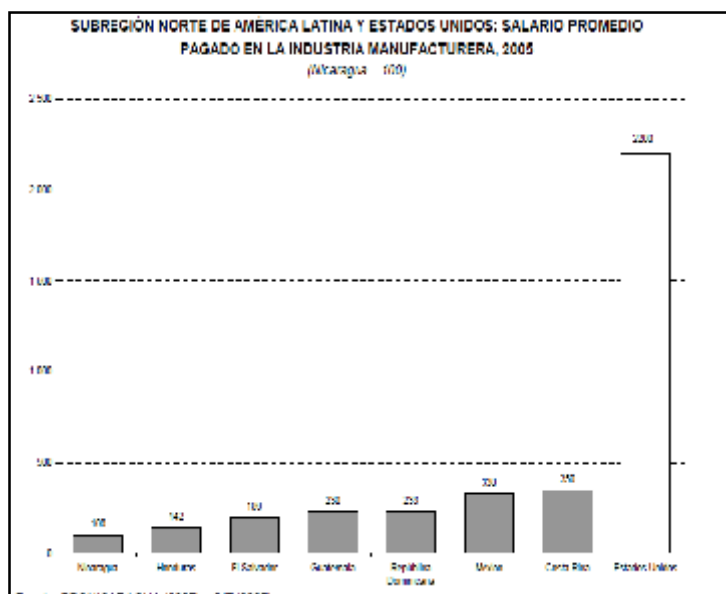
Cuadro II.1: Sistema Legal de la producción *off-shore*

SUBREGIÓN NORTE DE AMÉRICA LATINA: ESQUEMAS DE FOMENTO A LA EXPORTACIÓN DE MAYOR IMPORTANCIA PARA LA IMANE ²	
País	Esquemas
Costa Rica	Zonas francas y perfeccionamiento activo
El Salvador	Zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo
Guatemala	Zonas francas y actividad exportadora y de maquila
Honduras	Zonas libres, importación temporal y zonas industriales de procesamiento
México	Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación
Nicaragua	Zonas francas y perfeccionamiento activo
República Dominicana	Zonas francas

Fuente: CEPAL “Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana”

El sistema favorece la instalación de fábricas de manufacturas industriales porque ofrece al empresariado extranjero, entre otros beneficios, bajos impuestos y una reducción de trabas burocráticas. Además, es necesario aclarar que suele captar la atención del inversionista el bajo costo de la mano de obra local y la escasa necesidad de respetar los derechos laborales.

Cuadro II.2: Asimetría salarial entre Norteamérica, Centroamérica y República Dominicana



Fuente: CEPAL “Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana”

Si bien este sistema ha sido un importante creador de empleo en los países que lo aplicaron, los bienes de capital o cualquier otro insumo de nivel medio/alto de

tecnología suelen ser importados de países desarrollados⁵¹ y, por lo general, crean pocos eslabonamientos con la economía local, ya que gran parte de la actividad radica en el mero ensamblaje de productos (Vargas y Guadalupe, 2009 – Rodas Martini, 2009). Un ejemplo claro lo exhibe México, que a pesar del crecimiento de exportaciones industriales, está lejos de tener una sociedad similar a la de los países desarrollados; los polos de media y alta tecnología se encuentran aislados de la industria mexicana y gran proporción de los habitantes sigue viviendo en condiciones de miseria.

Otra característica de la industria de “maquila” consiste en que adquirió –en todos los países en los que está presente– un rol indispensable en materia de exportaciones: más del 50% de las mexicanas dependen de ella, y en el caso de los países centroamericanos el valor alcanza entre un 40% y un 60% (Kuwayama, 2009, pp. 15-37)⁵². Por su parte, las exportaciones de maquila de República Dominicana alcanzan valores cercanos al 63% (Vodusek *et al*, 2009, p. 18 y 35) de las exportaciones totales. En estrecha relación con ello, la dependencia del mercado estadounidense es destacada: un 80% de las exportaciones de México son absorbidas por los EEUU (Ibídem), y lo mismo sucede con el resto de los países. Según valores de 2009 ese país era el principal destino de exportaciones de: Nicaragua (32,85 %), El Salvador (46,6%), Honduras (47,7 %), Guatemala (40,97%), Costa Rica (27,64%) y República Dominicana⁵³ (61,86%)⁵⁴.

⁵¹En México, por ejemplo, el coeficiente de importación de productos desde el exterior de la maquila es de 80%.

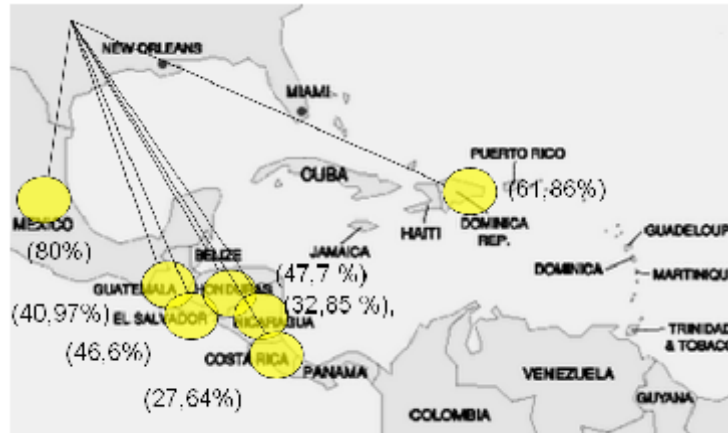
⁵²Cabe señalar que dentro del porcentaje se incluye a las *zonas de procesamiento*, que si bien no son estrictamente maquila, sí tienen las mismas desventajas de no fomentar cadenas de valor y aprovechar el bajo costo de impuestos y la mano de obra.

⁵³ En el caso de República Dominicana, a pesar de la alta dependencia, se espera poder diversificar los mercados de exportación.

Ver: <http://www.dga.gov.do/dgagov.net/portal/format/defaultFormatUno.aspx?op=1&id=152>.

⁵⁴CEPAL datos 2009. Página Web: www.cepal.org/comercio (accedido 25/05/10). Cabe señalar que en el año 2009, dada la crisis estadounidense, las exportaciones centroamericanas hacia ese destino se redujeron parcialmente.

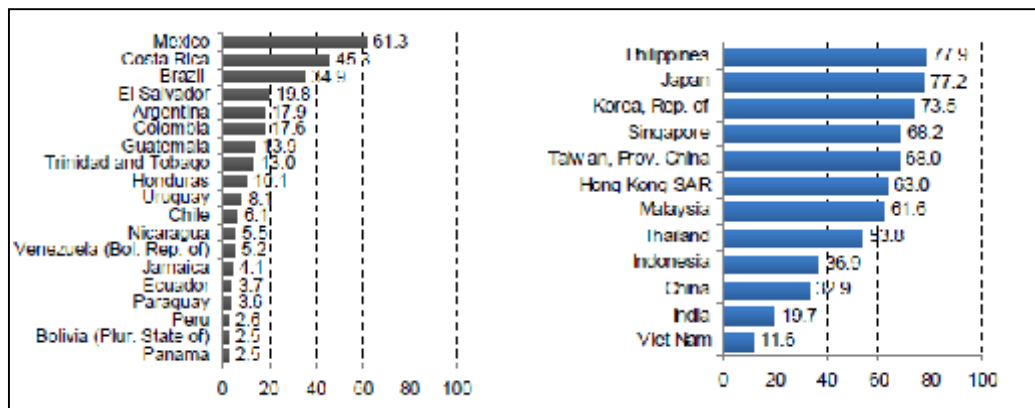
Mapa II.1: Países del “sistema maquila” - porcentajes de exportaciones destinadas a EEUU



Fuente: elaboración propia

El sistema económico de maquila debe observarse cuidadosamente. Si bien tiene ciertas características comunes, en tanto la maquila del vestuario tiene un peso destacado en El Salvador (representa el 68,8% de las exportaciones hacia EEUU), Honduras (representa el 65,8% de las exportaciones hacia EEUU), Nicaragua (representa el 54,7% de las exportaciones hacia EEUU) y Guatemala (representa el 40,3% de las exportaciones hacia EEUU) (Martini, 2009, p. 3), hay algunos casos “excepcionales”. La estructura productiva mexicana posee ciertas diferencias con la de Centroamérica y, dentro de esa región, Costa Rica ha logrado un destino particular.

Cuadro II.3: Porcentaje de productos de media y alta tecnología en las exportaciones totales de mercancías (2005)



Fuente: “Quality of Latin American and Caribbean industrialization and integration into the global economy”

Respecto de México, puede señalarse que su particularidad subyace en la exportación de productos de alta y media tecnología, además de los de baja tecnología. Ello resulta evidente cuando se analiza al país en términos de “intensidad tecnológica”⁵⁵, puesto que alcanza un valor de 61,3%. Se trata de un porcentaje importante, pues –a pesar de encontrarse por debajo de Filipinas (77,9%), Japón (77,2%) y Corea del Sur (73,2%)– supera a China (32,9%) (Kuwayama 2009, p. 15).

México también ha mejorado el posicionamiento internacional de su industria automotriz y electrónica. Con respecto a la primera, ha logrado colocarla en una situación ventajosa, ya que gracias a su nivel de interrelación con las compañías estadounidenses puede hoy en día afectar sus estrategias empresariales. Por su parte, por su buen desempeño, la industria mexicana de electrónica se asoció con firmas europeas y asiáticas, además de con las estadounidenses.

Estas falencias respecto del poco eslabonamiento con la economía nacional aún persisten, aunque en términos relativos el país está en una mejor posición dentro del llamado “*sistema maquila*”. Si bien no resulta comparable con el caso analizado, pues las características de los países son extremadamente diferentes (población, PIB, industrias), señalaremos que, dentro de dicho sistema, Costa Rica también logró éxitos económicos; siempre que lo valoremos según el avance del índice de “intensidad tecnológica” y no en términos netamente sociales o de desarrollo tecnológico local.

Los costarricenses pudieron dar un vuelco en su economía partir de la creación de una agencia de promoción de inversiones, mediante la cual se logró que la *Intel Corporation* se instalase en el país, y generara un aumento en las exportaciones de alta tecnología (tomando los quinquenios 1990-1995 y 2000-2005, se ve que crecieron de 3,4 % a 30,7 % sobre el total de exportaciones) (Kuwayama 2009, p. 16).

El resto de los países centroamericanos tienen un desempeño menos exitoso si se toma la exportación de alta tecnología como un indicador positivo, por ejemplo, en Guatemala, Honduras y el Salvador el porcentaje de exportaciones de baja tecnología ha crecido con el tiempo (Íbidem). Por su parte, República Dominicana ha demostrado avances al reducir el peso de las exportaciones de vestuario (la más baja de las

⁵⁵ Índice que suma los productos de media y alta tecnología en el total de las exportaciones del país.

categorías de maquila) en sus exportaciones a EEUU, puesto que representan tan sólo un 21,1% (Rodas Martini, 2009, p. 3).

Una vez realizado el análisis de la estructura productiva y de exportación, resta describir cómo se vincula IED a los procesos productivos; esto es, describir el tipo de inversión que se dirige a la región y los sectores con los que se vincula.

Los países pertenecientes al “*sistema maquila*” atraen predominantemente al tipo de inversión que tiene interés en la *eficiencia* (CEPAL 2009, p. 14). Ello significa que los capitales buscan la integración de sectores de la economía del país a su cadena global de valor; es decir, se los desea incorporar a la “línea de ensamblaje internacional” constituida por las diferentes filiales de la empresa. De manera simple se podría decir que la empresa transnacional (ET) comienza a deslocalizar la línea de producción aprovechando los diferentes atributos del país receptor (sean estos bajos salarios, cercanía a otros centros industriales o políticas fiscales pro-inversor). Aunque el mejor de los escenarios para un país receptor es uno en que se logra la “integración compleja” –lo que implicaría tener una participación en el producto más allá del ensamblaje, por ejemplo, en el diseño o en la I&D–, en los casos tratados suele ser solamente superficial; el escaso eslabonamiento de actividades de empresas transnacionales con las locales demuestra claramente la limitación⁵⁶.

Cuando se estudia el origen de los inversionistas en México y Centroamérica se descubre que hay una importante participación norteamericana (Vargas y Guadalupe 2009, p. 115)⁵, el resultado es poco sorprendente ya que las ET norteamericanas tienen dentro de sus objetivos la construcción de “plataformas de exportación” en el extranjero para abaratar costos (Giussani *et al*, 2007, p. 34), desde las cuales exportan los productos nuevamente hacia los EEUU. Queda claro, teniendo en cuenta esa estrategia empresarial, que el factor decisivo que atrae a la IED es la geografía.

Esto se puede razonar en tanto que en materia de costo de mano de obra y competitividad –así como falta de derechos laborales– el mundo presenta competencia a los mexicanos y centroamericanos, pero éstos tienen la particularidad de estar en

⁵⁶ En otras regiones como Asia suele suceder lo opuesto, por ejemplo, en Singapur, los empresarios locales obtienen un rol más preponderante y establecen alianzas con las ET, generando pequeñas y **medianas empresas de alta tecnología. En estos casos exitosos sucede lo que comúnmente es llamado *catching up***, es decir, las empresas locales igualan o al menos mejoran su tecnología en relación a los ET. Ver: **López, A. y M. Miozzo**, *Multinationals and technology development in East Asia and Latin America*, en S. Prasad y P. Ghauri (eds), *Global Firms and Emerging Markets in the Age of Anxiety*, Praeger, 2004 y **Lall, S.**, *Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia*, *Transnational Corporations*, Vol. 4, No. 3, 1995.

cercanías del mercado estadounidense, una cuestión “incontestable” por parte de otros países (Vargas y Guadalupe, 2009). Cuestión que queda en evidencia cuando se comparan los tiempos de viaje de los bienes de exportación de diferentes regiones, que pueden ingresar al mercado norteamericano en 24 o 48 h si se envían desde México y, si se hace desde algún país centroamericano o la República Dominicana, el transporte puede tardar de 2 a 8 días⁵⁷. Desde China, por el contrario, la carga tarda en arribar a destino más de 4 semanas (Padilla *et al*, 2008, pp. 22-3).

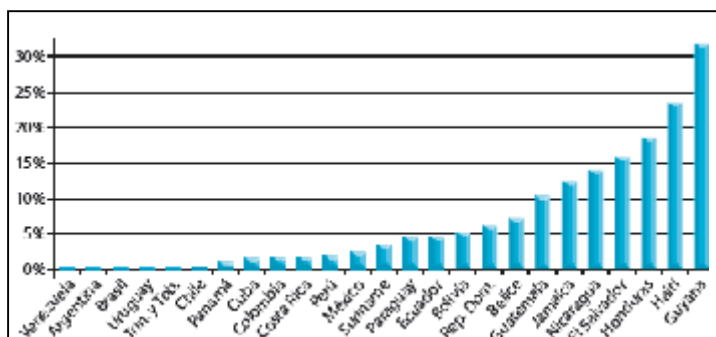
Así se explica la razón de que los flujos de capitales hacia esta región se mantuvieran relativamente estables en el último lustro en comparación con los que se dirigían a Sudamérica, que no estaba “atada” a una economía en particular. Por eso, México y Centroamérica sólo vieron un cambio abrupto con la última crisis financiera, es decir, con la crisis de la economía de EEUU. Ello puede afirmarse porque existe una correlación entre la crisis de la economía norteamericana luego del 2007 y la caída (o ralentización) de la inversión en los países estudiados.

Según el informe de la CEPAL que estudia la IED en América Latina y el Caribe durante el año 2009, queda en evidencia la gran interrelación existente entre México, Centroamérica y EEUU. Se explica porque las corrientes dirigidas a México y a la Cuenca del Caribe disminuyeron un 45%. Y cuando se analiza a la IED discriminadamente, se aprecia que México (ya había tenido una fuerte caída en 2008, un 20% en relación a 2007) es el actor más afectado, pues sufrió un descenso por segundo año consecutivo, de un 51% respecto de 2008. Por su parte, la IED hacia Centroamérica se redujo un 33% y se situó en 5.026 millones de dólares (p. 12).

Por último, con relación a las inversiones, se considera importante señalar una particularidad del *sistema maquila*. Los países de Centroamérica y el Caribe tienen una alta dependencia de las remesas (de ciudadanos que viven radicados en los EEUU) que, según el caso, pueden llegar a representar un 10% o un 20% del PIB nacional (IFAD, 2010 – MIF/CEMLA, 2009 – MIF-FOMIN/BID, 2009). Debe señalarse que México, aunque en términos de valor total es uno de los mayores receptores de remesas, por el tamaño de su economía y por el hecho de poseer un dinámico sector industrial no se ve determinado por ellas, ya que tan solo representaron en 2009 un 2,5% del PIB.

⁵⁷Según datos de la naviera norteamericana “Great White Fleet Commercial Services”. Web: http://www.greatwhitefleet.com/liner/Home_SP.asp.

Cuadro II.4: Remesas como porcentajes del PIB de los países Latinoamericanos



Fuente: MIF-FOMIN/BID (2009)

Sudamérica

El tipo de patrón de exportación que rige al subcontinente es el basado en los recursos naturales. Esto resulta claro cuando se analiza el porcentaje de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales (MBRN) que se encuentran en las exportaciones totales sudamericanas, pues si se consideran a los principales bloques económicos de la región –el MERCOSUR y la CAN– se encuentran los siguientes resultados: el primero tiene un 59,3% de sus exportaciones comprometidas con los recursos naturales, y el segundo repite en gran medida el patrón, la CAN tiene un 77,6% de sus exportaciones relacionadas con los productos primarios.

Por su parte, el miembro “free-rider” de la región sudamericana, Chile, a pesar de haberse convertido en un “modelo de desarrollo” desde los años ‘80, encuentra pobres resultados en materia tecnológica en tanto que un 90,8% de sus exportaciones se hallan relacionadas a los productos primarios (Kuwayama, 2009, p. 15) –una paradoja ya que es un valor similar al que alcanza Venezuela, un país que mantiene un modelo de desarrollo supuestamente antagónico–.

Asimismo, debe señalarse que Brasil, aunque haya logrado sostener un crecimiento de su industria a lo largo del tiempo, no logra cambiar la estadística total regional. Los commodities y las MBRN conforman más del 50% de su canasta exportadora, de hecho, según datos de la CEPAL de 2007, el 56,29% se relacionaban con aquellos sectores “tradicionales” sudamericanos.

Inclusive, se aprecia que las manufacturas⁵⁸ en los países sudamericanos tienen únicamente un rol importante en el comercio regional; es decir, la industria ocupa un porcentaje mayor de la oferta exportadora cuando se destina a ese mercado: en el MERCOSUR dichos bienes representan un 61,77% del comercio intra-bloque (mientras sólo el 31,01% de las exportaciones del MERCOSUR al mundo son bienes manufacturados), y en el caso de la CAN, la cifra llega al 45,69% del comercio intra-bloque (mientras sólo el 14,95% de las exportaciones de la CAN al mundo son bienes manufacturados)⁵⁹.

Mapa II.2: Bloques comerciales de América del Sur



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador

La fuerte presencia de los productos primarios en las exportaciones de la región se corrobora al observarse el ciclo comercial 2003-2007. Sudamérica se vio ampliamente beneficiada por el crecimiento chino, que arrastró con él a los precios de los commodities, permitiéndoles a los países de la región mantener una balanza comercial superavitaria. El informe de la CEPAL *“Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009”* lo indica así *“En el caso de América del Sur, la resiliencia (a la crisis internacional) también ha obedecido al crecimiento elevado de China, que se ha traducido en una sólida demanda de recursos naturales. Esta alza se*

⁵⁸Se consideran “bienes manufacturados” a aquellas manufacturas que no dependen de los recursos naturales. Por esto, según los criterios de la CEPAL, se toma como “bien manufacturado” a las manufacturas de baja, media y alta tecnología.

⁵⁹Los datos consignados son el año 2009. Obtenidos en la base de datos de la CEPAL.

ha reflejado en el alza de los precios internacionales de varios productos básicos exportados por la subregión”.

Por otra parte, respecto de los socios comerciales, Sudamérica no mantiene una dependencia específica con un solo país, al contrario de lo que sucede con el “*sistema maquila*”. Esto se explica en buena medida porque dentro de la región se pueden encontrar varios subsistemas de comercio⁶⁰: uno que exporta principalmente al subcontinente (Uruguay, Paraguay, Bolivia y Argentina)ⁱⁱ, otro que tiene como mayor comprador a EEUU (Ecuador, Venezuela, Colombia y Perú)ⁱⁱⁱ, otro que tiene como mayor comprador a países de Asia (Chile)^{iv} y otro más diversificado (Brasil)^v, que mantiene fuertes lazos con la Unión Europea, EEUU y China. En términos de IED se refleja lo ya explicado en materia de composición de exportaciones. Eso significa que predominantemente los inversores destinan su atención a la explotación de *recursos naturales* y, en segundo, a los *mercados* (regionales y locales).

Los países de América de Sur tienden a atraer a inversores interesados en recursos naturales y mercados, y los más importantes son Estados Unidos, Reino Unido, Francia y España; sin embargo, es importante destacar que cada vez más países en desarrollo se convierten en inversionistas, tal es el caso de México o China. Para analizar la recepción de IED en la región se utilizarán los datos de 2008, en tanto que resultan suficientemente representativos del esquema de inversión predominante; inclusive, se torna más valioso dicho año porque demuestra la importancia de los sectores receptores, dado que a pesar de la crisis se sostienen los flujos.

En 2008 la IED aumentó un 24% con respecto al año anterior. Por un lado, esto responde a que los inversores continuaron siendo atraídos por los cuantiosos recursos naturales sudamericanos, que tienen un alto dinamismo por la demanda asiática. A su vez, la IED en busca de mercados se sostuvo porque el alza de los productos básicos –principalmente de hidrocarburos y minería metálica– permitió que el crecimiento económico se mantuviera durante la crisis –ya que el PIB creció a un 5,5% en dicho año (un número ampliamente superior al 2,5% mundial)–, generando externalidades positivas que potenciaron la capacidad adquisitiva de la región: un menor desempleo, mejores índices de pobreza y aumento del ingreso disponible (CEPAL, 2008).

⁶⁰Por principal destino se entiende: que el comprador es individual (es un Estado, no una asociación regional).

A causa de estos cambios en el escenario regional, las inversiones en busca de mercados se mantuvieron constantes; por ejemplo, la industria automotriz siguió recibiendo recursos económicos aun cuando existía una saturación en los mercados del mundo desarrollado. Por otra parte, el sector de telecomunicaciones, el bancario y financiero, y el relacionado con los canales de distribución de alimentos también siguieron siendo objeto de interés para los inversionistas. Dentro de los países sudamericanos los mayores beneficiados por la IED fueron Brasil, Chile y Colombia, aunque es importante destacar que el primero superó ampliamente a los anteriores, al igual que en 2007.

Dada la relevancia de dicho actor en la subregión es conveniente detallar cómo se desempeñaron estas inversiones en forma pormenorizada. En 2008 Brasil recibió un 30% más de IED que en 2007, 50% de la cual se destinó a la explotación de recursos naturales (sobre todo en minería) y a las MBRN. De este modo, se puede apreciar que las inversiones orientadas al mercado jugaron un papel destacado, dirigiéndose a los servicios públicos, al sector automotor y electrónico, y, por último, al comercio minorista.

2.b) Las relaciones económicas de Brasil con América del Sur

Comercio de mercancías

El papel de Brasil en la región ha cambiado sustancialmente en la última década. Pasó de ser considerado el país “retrasado” por no poder “*deshacerse de su pesada mochila desarrollista*” (Bouzas y Kosacoff, 2009, p. 3) a principios de los '90, a país “estrella” del subcontinente. Sin embargo, el fuerte crecimiento del PIB que experimentó a partir de 2005 –que le permitió triplicar al de la Argentina hacia 2008–, la recuperación de una balanza comercial superavitaria (para con el mundo y la región), y el hecho de que se convirtió en el mayor receptor y emisor de IED de Sudamérica no se tradujo en una “preeminencia comercial”. Ello queda en evidencia cuando se analiza el grado de importancia que tiene Brasil como socio comercial para los países de la región, pues su papel dista de ser trascendental, como se puede apreciar en el Cuadro II.5⁶¹.

⁶¹En él se analiza el peso de Brasil en las exportaciones e importaciones de los países Sudamericanos en 1995, 2000, 2003, y 2006. El porcentaje expresa qué cantidad de las exportaciones o importaciones se venden o compran respectivamente a ese país, y por su parte, el número entre paréntesis indica el puesto de Brasil como socio comercial.

Con los países socios en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Brasil ha tenido un desempeño mixto, aunque sorpresivamente registra una pérdida relativa de importancia con los países más pequeños. Con Uruguay, Brasil pudo mantenerse como primer destino de exportación charrúa, pero en materia de importaciones dejó de ser el 1er proveedor y cayó al segundo lugar a costa de Argentina. En el caso de Paraguay, el descenso ha sido mayor, puesto que cae del 1er al 2do lugar como socio comercial tanto en exportaciones como importaciones, a costa de Uruguay y China respectivamente.

Por su parte, con la Argentina, Brasil ha logrado permanecer como el primer destino para las exportaciones platenses desde 1995 a 2006; y en materia de importaciones, ha logrado ascender al primer puesto (ya que en 1995 estaba en el segundo) al desplazar a los EEUU. Esta estrecha relación con la Argentina puede explicarse en buena medida por el intenso comercio intra-industrial existente, generado por las fábricas automotrices situadas en ambos Estados⁶². Este tipo de comercio ha crecido exponencialmente desde la instauración del MERCOSUR. Es importante señalar que el tipo del comercio intra-industrial diferencia al comercio brasileño-argentino del que Brasil mantiene con el resto de las naciones de América del Sur, determinado por un carácter inter-industrial (Malamud, 2010, p. 117)⁶³. De hecho, según la CEPAL, *“El desempeño del comercio –tanto el total como el intra– está fuertemente influenciado por el intercambio automotriz. En 1998, el CA representó más de la mitad del comercio total y del comercio intra de manufacturas”* (Lucángeli, 2007, pp. 19-20).

Cuando se analiza la relación con los dos “socios” del MERCOSUR, Chile y Bolivia, sólo se encuentra que existe una correlación positiva con el segundo. Con Santiago el vínculo se ha hecho menos intenso en materia de exportaciones, al caer Brasil de 3er socio comercial a 7mo, mientras que en importaciones permanece como 3er proveedor a lo largo de todo el período analizado. Bolivia merece una atención especial para el Gigante Sudamericano, dado que es el único país que ha sido atraído a la “órbita comercial brasileña”. De hecho, cuando se contrastan las cifras de 1995 y 2006 el cambio resulta sorprendente: en materia de exportaciones Brasil pasó de ser el socio número 11 (1,98% de las ventas) al número 1 (37,30% de las ventas), y en

⁶²En los últimos años, no obstante, merece recalcar que los productos químicos han tomado un rol más importante en el comercio intra-industrial.

⁶³El autor señala que *“se cree que los coches son en el MERCOSUR el equivalente al carbón y al acero en la Comunidad Europea”*, ya que éste es el sector *“en el cual la complementación intra-industrial se ha desarrollado más debido a que es un sector dinámico donde se afecta a inversiones expansivas y mercados de trabajo”*.

materia de importaciones, si bien el cambio no fue tan radical, pasó del 2do lugar (12,47%) al 1ero (20,40%).

Finalmente, cuando se estudia la relación que tuvo con los países del Arco Andino, se aprecia que Brasil sólo ha incrementado su participación como socio de exportaciones e importaciones con Perú: pasó de ser el 4to proveedor al 2do al incrementarse las compras de Lima de productos brasileños (de un 5,63% a un 10,43%); y en materia de exportaciones, Brasil ha pasado del 8vo al 7mo lugar (3,67% a 3,43%⁶⁴) al adquirir mayor cantidad de bienes peruanos. Con el resto de los países únicamente ha mejorado su desempeño cuando se analiza la participación en materia de importaciones. Con Colombia pasó de 7mo a 4to puesto (3,26% a 7,20%); en el caso de Venezuela, ascendió del 6to lugar al 2do (3,85% a 8,04%); y en el de Ecuador, pasó de ser el 6to socio al 3ro (4,47% a 7,30%).

Cuadro II.5

Peso de Brasil en las Xpo e Impo de los países sudamericanos

	1995	2000	2003	2006
ARGENTINA				
Xpo	26,16% (1)	26,54% (1)	15,58% (1)	17,49% (1)
Impo	20,75% (2)	25,63% (1)	33,93% (1)	34,76% (1)
PARAGUAY				
Xpo	44,69% (1)	38,71% (1)	33,18% (1)	16,91 (2)
Impo	21,72% (1)	23,79% (2)	34% (1)	21,49% (2)
URUGUAY				
Xpo	33,24% (1)	23,09% (1)	21,33% (1)	14,74% (1)
Impo	24,37% (1)	24,12 (2)	20,99% (2)	22,57 (2)
CHILE				
Xpo	6,69% (3)	5,32% (4)	3,83% (7)	4,81% (7)
Impo	8,02% (3)	8,00% (3)	10,45 % (3)	11,03% (3)
PERÚ				
Xpo	3,67% (8)	3,22% (7)	2,56% (9)	3,43% (7)
Impo	5,63% (4)	5,09% (6)	6,53 (4)	10,43% (2)
BOLIVIA				
Xpo	1,98% (11)	11,39% (4)	30,04% (1)	37,70% (1)
Impo	12,47% (2)	14,42% (2)	20,38% (1)	20,40% (1)
ECUADOR				
Xpo	1,24% (17)	0,37% (24)	0,32% (28)	0,21% (25)
Impo	4,47% (6)	3,96% (5)	6,09% (4)	7,30% (3)
COLOMBIA				
Xpo	1,02% (17)	2,16% (6)	0,71% (21)	0,78% (25)
Impo	3,26% (7)	4,33% (5)	5,54% (2)	7,20% (4)
VENEZUELA				

⁶⁴ Cabe señalar que si bien Brasil mejora la posición como socio pero en términos globales, absorbe relativamente menos productos peruanos; por eso, el porcentaje decae.

Xpo	8,82% (2)	3,65% (3)	1,04% (10)	2,30% (4)
Impo	3,85% (6)	4,99% (3)	6,65% (3)	8,04% (2)

Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL <http://www.eclac.org/comercio>

Por otra parte, cuando se observa la relación de Brasil con los países de la región y se la estudia en materia de composición de exportaciones (como se aprecia en el Cuadro número II.6), queda claro cuál es el rol que le cabe a los socios. La catalogación de Sudamérica como “un mercado preferencial para colocar las manufacturas” parecería ser válida. De hecho, pensadores brasileños como Moniz Luiz Bandeira (2004, p. 504) y Luiz Darc Costa (2005, p. 125) dan cuenta de ello y, en efecto, es una de las razones por las cuales aducen que Brasil considera a toda iniciativa comercial norteamericana como una amenaza –como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)–.

Cuadro II.6

Composición de las exportaciones brasileñas según intensidad tecnológica⁶⁵

2009

	A.SUR ⁶⁶	MERCOSUR	ASIA ⁶⁷	UE ⁶⁸	EEUU
Recursos Primarios y MBRC	28,67%	21,62%	82,63%	69,59%	54,66%
Manufacturas Baja Tech	12,12%	11,75%	2,70%	8,08%	11,15%
Manufacturas Media Tech	43,76%	48,78%	11,88%	12,95%	19,96%
Manufacturas Alta Tech	11,23%	10,80%	2,75%	7,01%	13,16%
Total Manufacturas	67,11%	71,33%	17,33%	28,04%	44,27%

1998

	A. SUR ⁶⁹	MERCOSUR	ASIA ⁷⁰	UE ⁷¹	EEUU
Recursos Primarios y MBRC	25,46%	27,15%	76,25%	71,19%	33,04%
Manufacturas Baja Tech	16,70%	15,65%	6,41%	8,72%	17,74%
Manufacturas Media Tech	49,92%	50,81%	16,02%	16,41%	31,90%
Manufacturas Alta Tech	7,68%	6,18%	1,14%	3,03%	13,87%
Total Manufacturas	74,30%	72,64%	23,57%	28,16%	63,51%

Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos CEPAL <http://www.eclac.org/comercio>

Al comparar 1998 con 2009 resulta evidente que los productos manufacturados brasileños se dirigen principalmente al subcontinente (sumando a los indicadores:

⁶⁵El número total nunca alcanzará el 100% porque se descarta la categoría “otras”.

⁶⁶ 12 países de América del Sur - MERCOSUR incluido.

⁶⁷Asia 12.

⁶⁸UE 15.

⁶⁹ 12 países de América del Sur - MERCOSUR incluido.

⁷⁰Asia 12.

⁷¹UE 15.

Baja, Media y Alta Tech). Las exportaciones de Brasil al MERCOSUR estuvieron compuestas por manufacturas en su gran mayoría: éstas representaron un 72,64% en 1998 y 71,33% en 2009. A su vez, cuando se agregan al MERCOSUR el resto de los países de América del Sur se observa que se mantiene el patrón: las manufacturas representaron el 74,30% en 1998 y el 67,11% en 2009.

Dicha relación comercial diverge sustancialmente de la que tiene Brasil con la Unión Europea y Asia, ya que las principales exportaciones hacia esos destinos son productos primarios y MBRC. Con relación al primer socio comercial, se aprecia que aproximadamente un 70% de ellas están compuestas por aquellos productos básicos; y la relación con Asia refleja la misma tendencia, aunque hacia 2009 hay un incremento del 10% respecto a 1998, y alcanza el 82,63%.

El caso de la relación comercial con EEUU merece ser tratado aparte, ya que a diferencia de los otros actores recién estudiados no replica una lógica “de la dependencia”. Sucede que EEUU es un importante comprador de manufacturas brasileñas, aunque también sea un destacado consumidor de productos primarios y MBRN. Ello queda en evidencia cuando se observa qué porcentaje de exportaciones brasileñas a EEUU estaban constituidas por manufacturas: en 1998 el índice alcanzaba un 63,51%, y en 2009, un 44,27%. No obstante, debe tenerse en cuenta que las exportaciones de productos primarios y MBRC a EEUU han crecido, superando a las compras de productos industriales: en 1998 los recursos básicos y derivados representaban el 33,04% de las exportaciones y en 2009 un 54,66%. Sobre esta base se está poniendo en evidencia un cambio en la dinámica bilateral, en el cual los EEUU comienzan a tener un patrón de compras similar al de otros grandes actores económicos.

La Inversión Extranjera Directa (IED) brasileña

El crecimiento de Brasil en materia de IED ha cambiado la dinámica económica de Sudamérica, pues sus empresas nacionales (públicas y privadas) motivadas a “internacionalizarse” lograron una presencia destacada en las economías de muchos de sus vecinos. Para comprender cabalmente el origen de la estrategia de transnacionalización de empresas se tomarán las reflexiones de un trabajo de Francisco Durand *“El eje Lima Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas)”*. En este análisis se explican las características del momento histórico clave para el desarrollo de la burguesía brasileña y el factor contextual que facilitará su

estrategia de “transnacionalización”. Dicho autor señala que para el año 2000 el país *“había superado la etapa recesiva e inflacionaria (...) y (que) la etapa de reestructuración de los grupos económicos nacionales para adaptarse al doble reto de la apertura a los mercados y el ingreso de multinacionales había concluido*. Asimismo, y como consecuencia de ello, apreciaba que *“hoy (2009) los grupos de poder económicos nacionales sobrevivientes se encuentran mejor administrados y más proyectados a mercados internacionales”* (Durand, 2009, p. 116).

El autor prosigue en su explicación y aduce que Brasil se vio beneficiado por el aperturismo (que no llevó a cabo con igual intensidad) de otros países luego de la Guerra Fría. Se señala que las medidas comerciales seleccionadas *“facilitaron la penetración empresaria (brasileña) en Paraguay, Uruguay y Argentina”*. Aunque Duran se refiere a los países del MERCOSUR, bien podría aplicarse al resto de América del Sur, en especial de Perú, Ecuador y Bolivia (tal como observamos en el Cuadro II.7).

Cuadro II.7⁷²

Sectores de la economía en los que los capitales de Brasil tienen un fuerte peso

ARGENTINA	petróleo, cemento, frigoríficos, siderurgia, cerveza ^{vi}
URUGUAY	frigoríficos, arroz ^{vii}
PARAGUAY^{viii}	soja ^{ix}
BOLIVIA	soja, ganadería, hidrocarburos, construcción ^x
PERÚ	siderurgia, minería, construcción ^{xi}
ECUADOR	petróleo, construcción ^{xii}
COLOMBIA	siderurgia ^{xiii}

Fuente: Elaboración propia⁷³

Este escenario favorable, a finales de los '90 y principios del siglo XXI, le permitió a las empresas brasileñas comenzar a crecer. Tal fue el desempeño alcanzado que para 2005 Brasil ocupó el sexto lugar entre los países emergentes que más realizan IED; un hecho de vital importancia porque superaba por seis lugares a México (Durand 2009,

⁷² El cuadro es representativo: la dificultad para encontrarse datos sobre IED con igual nivel de precisión en todos los países imposibilita un nivel más profundo de análisis.

⁷³ **Sobre la base de los siguientes informes:** “Inversiones brasileñas en Bolivia”, FUNCEX, 2008. “Inversiones Brasileñas en Colombia”, FUNCEX, 2008. Inversiones Brasileñas en Ecuador, 2008, FUNCEX. “Inversiones Brasileñas en Perú”, FUNCEX, 2008. “Inversión Extranjera Directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad”, CEPAL, 2007; Manejo del boom de la soya: Dos escenarios sobre la expansión de la producción de la soya en América del Sur, AIDEnvironment, 2004. A su vez se han utilizado los siguientes medios de la Web: http://www.elpais.com.uy/Suple/Agropecuaria/07/09/26/agrope_304912.asp, <http://www.iprofesional.com/notas/56370-Invasion-silenciosa-Brasil-compro-la-principal-arrocera-uruguay.html>, <http://www.iprofesional.com/notas/53045-Brasil-sigue-invadiendo-a-Latinoamerica-de-empresas.html>.

p. 117), la única economía de toda América Latina que puede colocarse a la par de la de Brasil después del declive argentino en términos de PIB luego de los años '70.

Un punto de inflexión para la IED de Brasil es el año 2006, porque por primera vez la “IED saliente” fue superior a la que ingresaba al país (Deutsche Bank Research, 2007, p. 6). Posteriormente, la senda de crecimiento continuó, y en 2008 el Gigante Sudamericano se constituyó como el primer inversionista extranjero de América Latina y el Caribe, al desembolsar 20.457 millones de dólares (un aumento del 190% en relación al año 2007). Gracias a ese desempeño, Brasil representó el 61% del total de la IED originada en dicha región, superando nuevamente a México.

En términos generales, los sectores de interés para los inversionistas en 2008 fueron el siderúrgico, el de los recursos naturales y el alimentario. En materia de distribución geográfica es importante destacar que la mayoría de las inversiones se orientaron a los EEUU (28%) y el Caribe (25%), y sólo secundariamente a América del Sur (12%) – solo concentrada en tres países: Argentina (4%), Chile (3%) y Uruguay (3%)–.

2.c) La economía brasileña y su adaptación a los cambios del mundo de la post Guerra Fría

La economía de Brasil desde el fin de la Guerra Fría hasta los primeros años del siglo XXI tuvo un desempeño mixto. De hecho, durante gran parte de la década del '90 se avocó a solucionar problemas vinculados al reordenamiento del Estado, teniendo como consecuencia un pobre desempeño en materia comercial. En ese sentido, las gestiones de Collor de Melo –la transición de Itamar Franco– y la primera de Fernando Henrique Cardoso concentraron sus esfuerzos en solucionar el problema de “como modernizar al país y poder mantener la gobernabilidad”.

Ese dilema obligaba a dar solución a variadas cuestiones a la vez que se debía mantener el poder para enfrentar los intereses del “statu quo” que rechazaban la imposición de cambios. Los desafíos comunes a los tres mandatarios fueron: la reducción del déficit fiscal, el control de la inflación, la redefinición del rol del Estado y el fortalecimiento de la autoridad central en detrimento de la autonomía de gobiernos estatales. El arribo de Lula al gobierno coincidió con un cambio en la economía global –como se explicó anteriormente por el ciclo 2003-2007–, lo cual le permitió realizar ajustes fiscales pendientes a la vez que implementar políticas sociales

tendientes a mejorar la crítica situación social imperante, generando menores reacciones negativas en la población.

Una vez desarrollado sintéticamente el panorama de casi 17 años de gobiernos brasileños será conveniente analizar cada una de las gestiones en particular, con eje en el papel de la economía.

Collor de Melo (1990-1992), el modernizador, de la novedad al desencanto.

Este *outsider* de la política brasileña logró mediante un discurso cautivante y un partido “*catch all*” –Partido de Reconstrucción Nacional (PNR)– convertirse en la primera cara de la democracia en el vecino país. Cabe recordar que José Sarney no había sido elegido como Presidente; sólo ocupó ese rol luego de la muerte de Tancredo Neves, por su cargo de Vicepresidente. Collor significó para los brasileños una esperanza ante el “atraso” económico imperante. Por esta razón, el discurso anti-burocracia pública –a los que tildaba de “Marajás” (Noilelli, 2008)– y modernizador resultó de sumo interés, aunque no le permitió vencer en primera vuelta; recién se impondría en la segunda sobre Lula da Silva, con un 42,75% de los votos, frente a 37,86% de su adversario. Este triunfo, sin embargo, no se tradujo en mayorías en las cámaras del legislativo, por eso debió apelar repetidamente a las “medidas provisorias” (símil al decreto de emergencia), unas 37 veces en sus 60 primeros días de gestión (Ibídem). Esta actuación “difícilmente” democrática sería tolerada, con todo, hasta mediados de 1991.

La tolerancia frente a los “defectos” del Presidente se comprende, porque la situación de la economía brasileña venía empeorando desde 1986. Con el colapso del Plan Cruzado a fines del '86, durante la gestión Sarney, se había perdido la posibilidad de encontrar una salida a la crisis estructural. En ese lapso sucesivos planes emergieron pero ninguno prosperó: Cruzado II, Bresser y Verao. Cuando Collor asume en marzo de 1990, el país se encontraba al borde de la hiperinflación (con alza de precios del 81% mensual) y, por esa razón, se recibe con agrado al nuevo Presidente.

La primera medida de la nueva gestión fue la instauración del Plan Collor, que consistía en congelar los activos bancarios (no se podían retirar más de 50.000 *cruzeiros*), minimizar el control de precios, atenuar los mecanismos de indexación y despedir empleados públicos (Panizza, 2003, p. 76). Asimismo, se modificó la divisa nacional, sustituyéndose al *cruzado* de Sarney por el *cruzeiro*. Por otra parte, se

comenzó a privatizar la economía, proceso que fue logrado mediante el Programa Nacional de Descentralización (PND).

En términos generales el Plan Collor resultó “exitoso”, pero sólo en el muy corto plazo, puesto que, luego de una drástica y rápida caída de la inflación, volvió a emerger. De hecho, entre 1989 y 1992 se registró una tasa de crecimiento promedio negativa, siendo el año 1990 el que registró la mayor caída del PIB desde la postguerra (Noielli, 2008). Para afrontar esta situación se intentó elaborar un nuevo plan, el Collor II (en enero de 1991), pero la situación política había cambiado y se contaba con menor credibilidad. La situación para el Presidente comenzó a empeorar según pasaba el tiempo, porque además de la ineficacia de las medidas tomadas, desde octubre de 1991 se había comenzado a vincular a la imagen del ejecutivo con la corrupción. En ese momento el Presidente de Petrobrás acusó a Paulo Farías –operador político de Collor– de presionarlo para realizar acciones irregulares.

También, para el año 1992, las acusaciones de corrupción hacia el Presidente y su entorno (por ejemplo su hermano, Pedro Collor de Melo) crecieron. Todo esto inhabilitaba la posibilidad de poder conseguir apoyos “del pueblo” para enfrentarse a los “corruptos Marajás” y, por ende, para accionar grandes reformas. De todos modos, también en la faceta económica el Plan Collor II había demostrado la incapacidad del oficialismo de hacer frente a los desafíos, y como resultado la especulación creció junto con los precios –la inflación rondaba un 25% mensual–. Cuando asume Itamar Franco en octubre de 1992, el país llevaba tres años seguidos de estancamiento y en ese mismo año el PIB había caído un 1,5%; asimismo, la inflación era cercana al 1200%.

Itamar Franco (1992-1994), una transición gris...

Este Presidente de transición no logró dejar una impronta personal en Brasil; inclusive, en el ámbito internacional era llamado el “*hombre gris*”, puesto que no asistía a reuniones y se desconocían sus pensamientos. Dentro de su gestión hubo un cambio de prioridades en relación a la anterior, ya que la suya tenía como objetivos el impulso del crecimiento económico, la baja de las tasas de interés y la reducción de la pobreza, y no el control de la inflación y la promoción de las privatizaciones (Panizza, 2003, p. 77). A pesar de todo, la mejora de la economía no sobrevino, pues el énfasis en los cambios ministeriales en Hacienda y Planeamiento generaba incertidumbre y dificultaba la atracción de inversores.

Debe considerarse que, en contraposición a la situación actual, el Estado se encontraba carente de recursos para iniciar inversiones autónomamente o incentivar a los privados a realizarlas mediante políticas sectoriales. Consciente de su incapacidad para solucionar la difícil situación económica, dado que el déficit presupuestario seguía creciendo así como lo hacía la inflación (que alcanzaba el 2.148 %), en 1993 convoca a Fernando Henrique Cardoso –del Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) – para hacerse cargo de la economía, y lo coloca al mando del Ministerio de Hacienda.

Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), el Ministro “Presidente”

En el caso de este mandatario resulta imposible separar la actuación que tuvo como Ministro de Economía de la que tuvo como Presidente, puesto que su rol protagónico durante la presidencia de Itamar Franco fue significativo. Razón por la cual, en este apartado, se abarca el período desde 1994 a 2002 y no desde 1995, año en que oficialmente comienza su gestión presidencial.

El Plan Real –cuya aplicación comienza en marzo de 1994– anhelaba romper con las anteriores políticas económicas, por eso se manifestó transparente: dejaba de lado el congelamiento de precios y limitaba el intervencionismo del Estado en los contratos privados. Su puesta en práctica tuvo dos partes: primero, se crea la Unidad Real de Valor (URV)⁷⁴ con el objetivo de quebrar las expectativas inflacionarias y preparar el escenario financiero para la introducción de una nueva moneda. Y, segundo, se crea el Real, cuyo valor se encontraba fijado al dólar. Su aplicación tuvo consecuencias muy favorables ya que la inflación cayó de 50% en julio a 2% entre agosto y diciembre. El éxito del Plan Real fue rotundo para Cardoso, pues le permitió ser elegido Presidente en octubre de 1994 con 54% de los votos, frente a Lula con un 24%. Este posicionamiento le permitió en 1995 seguir impulsando cambios en el sistema económico brasileño.

Con un amplio apoyo político se dedicó a enviar al Congreso una serie de propuestas, entre las cuales se encontraba la modificación de la Constitución de 1988, con el fin de posibilitar la privatización y modernización económica, la apertura para la participación de la IED en el sector de los servicios públicos y, por último, la eliminación de las

⁷⁴ Era una unidad de cuenta virtual.

barreras al capital brasileño asociado al extranjero, para actuar en los sectores petroleros y gasíferos, de navegación y de telecomunicaciones.

Dentro de los primeros 9 meses se aprobaron –con algunas modificaciones– las reformas enviadas al Congreso, y en 1997 Cardoso comienza la etapa privatizadora en Brasil. En ese año se inicia este proceso con la Compañía Vale do Rio Doce y empresas vinculadas a la generación de energía; asimismo se comienzan a realizar concesiones en materia de servicios de comunicaciones celulares. Estos cambios se reflejan en la entrada de IED al país: entre los años 1996 y 2000 Brasil duplica los ingresos de la Argentina, país que había acaparado una significativa parte de recursos en el período 1991-1995 por su “rapidez” en la aplicación de medidas pro-mercado (López y Chudvnosky, 2007, p. 24).

Esta correlación desfavorable a la Argentina la observa también Eduardo Madrid en su libro “Argentina-Brasil, la Suma del Sur”, que encuentra que entre 1994 y 1999 Brasil recibe un 44% del total invertido en América del Sur, mientras que el país platense capta sólo el 16% (Madrid, 2003, p. 291). A pesar de los cuantiosos recursos que ingresaban a Brasil, la IED sólo le permitía, en el mejor de los casos, compensar el déficit en la balanza comercial. A pesar de encontrarse en un camino relativamente próspero, Brasil se veía jaqueado por tres cuestiones, la vulnerabilidad ante las crisis externas, el déficit comercial y la falta de consolidación fiscal, que se retroalimentaban generando más inestabilidad. Sin embargo, a pesar de ser cuestionado por los resultados económicos, Cardoso logra la reelección en primera vuelta en 1998, cuando en octubre vence con el 53% a Luiz Inácio Lula da Silva (31,7%)⁷⁵.

El año 1999 resultó ser clave, ya que constituye el punto de inflexión en materia cambiaria, monetaria y fiscal. El segundo mandato de Cardoso, iniciado el 2 de enero, comenzó con el objetivo de llevar a cabo un programa de ajuste fiscal, tendiente a disminuir el gasto público. Esta política fue promovida básicamente para alcanzar los superávits que se requerían para mantener el acuerdo con el FMI –sellado antes de las elecciones del año anterior–. En este contexto, signado por demandas de organismos internacionales y un Estado aún incapaz de garantizar el crecimiento económico sostenido, Brasil se vio forzado a romper con el esquema de tipo de cambio fijo el 15 de enero, y a partir de ahí deja flotar al “Real”.

⁷⁵Web:http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso (accedido 09/06/10).

Estos sucesos impulsan a Cardoso a seguir profundizando la “reforma”, y por ello busca finalizar la etapa de cambio institucional de las finanzas con la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Dicha Ley, presentada en el año 2000, buscó establecer reglas claras en materia de gastos e ingresos. Sus puntos principales fueron: a) la limitación de gastos en personal, b) la reafirmación de límites más rígidos para el endeudamiento público que establece el Gobierno Federal, c) la definición de metas fiscales anuales y la exigencia de informes trimestrales de seguimiento, d) el establecimiento de mecanismos de control de las finanzas públicas en años electorales y e) la prohibición de auxilios financieros entre los niveles de gobierno (Loureiro y Abrucio, 2003, pp. 592-3).

Las políticas impulsadas por Cardoso generaron cambios positivos, para el año 2001 la balanza comercial se había tornado superavitaria –una situación que no se veía desde 1993–, el superávit primario público creció desde el año 2000 entre un 3 o 4% (Abreu y Wernek, 2005, p. 20 - Costas Comesaña, 2004, 32-3) y el crecimiento del PIB logró un alcanzar el 4,4%⁷⁶, esa resultó su mayor tasa desde 1997. Sin embargo, la realidad distaba de ser óptima. Durante el año 2002, como consecuencia del escepticismo económico post 9/11 y la posible victoria de Luiz Inacio Lula da Silva, Brasil sufrió una salida de capitales y los mercados de deuda cayeron. La situación retornaría a una calma relativa en octubre de 2002, cuando el futuro Presidente envió un claro mensaje a los privados, en el que indicaba que mantendría la ortodoxia.

Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008), el “populista”

El líder de izquierda desencantó a muchos de sus seguidores cuando se compromete en época de campaña, mediante la “Carta a los Brasileños”, a respetar el acuerdo que la saliente administración de Fernando Henrique Cardoso había firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) –en agosto de 2002, por valor de 30.000 millones de dólares–. Sin embargo, eso no le dificultó conseguir sus objetivos, ya se había convertido en el Presidente más votado de la historia del Brasil con un 61% de los votos (Infolatm, 2008).

Cuando Lula asume la presidencia, las principales críticas de los sectores de izquierda estaban relacionadas con el apego de Brasil a la ortodoxia económica. Esta cuestión quedó evidenciada por el nombramiento de Henrique Meirelles como Presidente del

⁷⁶Datos obtenidos de la página web del Fondo Monetario Internacional – 2010.

Banco Central, por el hecho de que se le otorgaba más autonomía a dicha Institución, por el compromiso del Gobierno de mantener un superávit del 5% –más de lo que requería el FMI, que pedía un 4,5% (Castanhar, 2004, p. 13)– y por el nombramiento de Antonio Palocci como Ministro de Economía, cuestionado por el Partido de los Trabajadores. (Lisboa y Flamé, 2010 – Página 12, 2003)

A pesar de que estas cuestiones le dificultarían la gestión y le harían perder popularidad, Lula no revisó la elección de las políticas ortodoxas que se “heredaban” de la anterior gestión. Sucede que el nuevo Presidente gozó de un contexto económico internacional (2003-2007) que no había tenido su antecesor. Y por eso las mismas políticas que para Cardoso implicaban desempleo masivo y/o aumento de la pobreza, para Lula se convertían en un ajuste perceptible y cuestionable, que no tenían como correlato obligado una crisis social.

De hecho, en las elecciones de 2006, cuando Lula buscó ser reelecto –venciendo en el *ballotage* con un 60%, frente a Geraldo Alckmin que obtuvo el 39,35%–, las credenciales económicas eran positivas: la deuda externa se había reducido durante su mandato (Clarín, 2006), el salario mínimo había crecido (Esnal, 2006)⁷⁷ y la pobreza se había reducido⁷⁸ en forma parcial (IADE, 2006). De hecho, su mayor lastre estaba vinculado a un factor principalmente político: los escándalos de corrupción de 2004 y 2005, que llegaron a involucrar a su “mano derecha”, José Dirceu. Cuando se consideran las cifras del mandato de Lula, se puede apreciar que Brasil entraba en una nueva etapa. Dos factores fueron centrales para lograr este cambio de rumbo: el crecimiento de la demanda interna, por un lado y, por el otro, el crecimiento de las exportaciones.

En primer lugar, el crecimiento de la demanda provino de tres factores que se interrelacionaron: mayores salarios mínimos, más seguridad social y una mejora en la distribución de la riqueza mediante el programa “Bolsa Familia” (Campos, 2007, p. 21). En relación a los salarios, se experimentó un incremento del 44% –en términos reales– entre 2003 y 2009, con lo que se alcanzó el mayor nivel desde el comienzo de los años ‘70, cuando acontecía el llamado “Milagro Brasileño” (Dutra Fonseca *et al*, 2010, p. 4). Por otra parte, respecto a las mejoras en la distribución de la riqueza y la seguridad social, el Ministro de Hacienda de Brasil, Guido Mantega, señaló que el compromiso del Gobierno con el combate a la pobreza y la mejora de la distribución

⁷⁷ Creció un 32%.

⁷⁸ La pobreza crítica bajó un 20% según Lula.

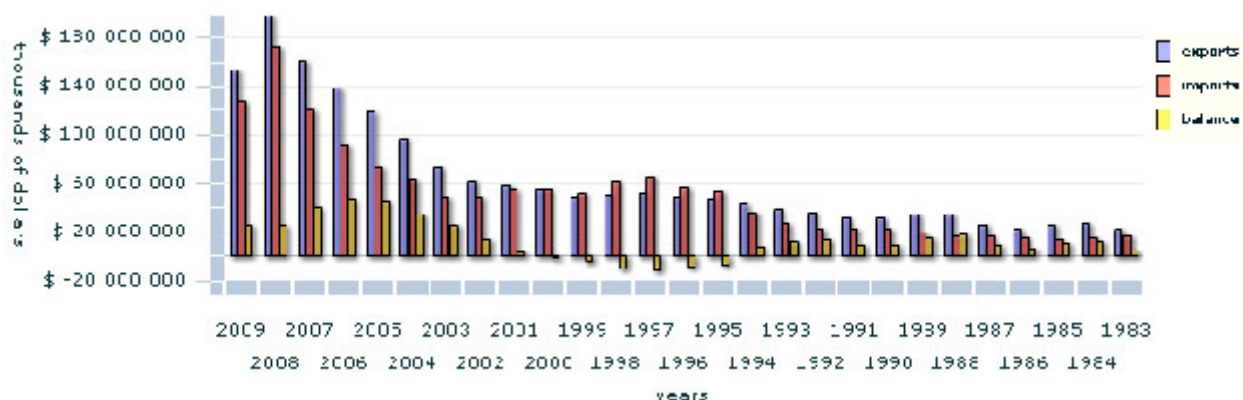
del ingreso había quedado a la vista desde 2004, ya que desde ese año las “transferencias del Gobierno Federal para las familias han crecido a tasas superiores al 8% al año, y ofrecen beneficios a (...) brasileños necesitados” (Mantega, 2007, p. 43).

Este progreso de la situación económica se tradujo en un aumento de la clase media: entre 2003 y 2008, unas 25,8 millones de personas ingresaron en este segmento – según lo definen los institutos estadísticos de Brasil–, llegando a representar un 31,05% de la población (Lisboa y Flamé, 2010, p. 182). Por su parte, la segunda faceta responsable del crecimiento de Brasil, el crecimiento de las exportaciones, también reveló cambios radicales en relación al pasado, pues se duplicaron, crecieron de 60 mil millones USD en 2002 a 155 mil millones USD en 2007 (Aguar, 2007, p. 10).

Aunque pudiera no considerarse este hecho como relevante, debe tenerse en cuenta que, como afirman Abreu y Wernek en “*The brazilian economy, from Cardoso to Lula: an interim view*”, durante ambos mandatos de Cardoso el país perdió posiciones en los mercados internacionales, y no se revirtió dicha situación hasta 2003. En parte, al analizarse la balanza comercial de Brasil, puede apreciarse que recién desde ese año tiene lugar un salto destacado en materia de exportaciones, que trajo aparejado un incremento substancial del superávit. Durante la gestión de Lula el desempeño contrastó fuertemente con el de su predecesor, que mantuvo un déficit constante desde 1995 a 2000 y sólo logró un débil superávit en 2001 y 2002. Esto se observa claramente en el Cuadro II.8.

Cuadro II.8

Exportaciones e Importaciones de Brasil 1983-2009



Fuente: CEPAL <http://www.eclac.org/comercio>

El cambio de la dinámica exportadora se encuentra definido especialmente por la diversificación de las exportaciones brasileñas. Los mercados no-tradicionales tuvieron un rol central desde 2000 –gracias a la devaluación del Real–, aunque tendería a hacerse más fuerte a partir de 2003. Paradójicamente, Lula es el que goza de los beneficios de las reformas estructurales del Gobierno de Cardoso.

En un contexto global en donde los países en desarrollo crecieron sistemáticamente desde 2003, es lógico que los mercados no-tradicionales hayan incrementado su importancia para Brasil. De 2004 a 2007, las exportaciones hacia Europa del Este crecieron 113%; las destinadas a África, un 101%; las consignadas a Medio Oriente, un 73.5%; y las que se dirigían a Asia, 72%. Debe tomarse en cuenta que las exportaciones a destinos tradicionales, EEUU y Unión Europea, crecieron sólo 24.1% y 63.8%, respectivamente (Informe OMC, 2009, p. 14).

Es necesario señalar que en este período de progreso económico acelerado la IED se vio motivada a dirigirse a Brasil nuevamente, tal y como lo había hecho durante la gestión de Cardoso. Durante el mandato de Lula se puede apreciar que con la excepción de la baja que se da entre 2004 y 2005, –de 18.170 millones USD a 15.070 millones USD–, desde 2003 a 2008 hay un crecimiento exponencial de la IED. En aquel año alcanzaba los 22.460 millones USD, y en 2008, llegó a 45.058 millones USD –superando el punto más alto de ingreso de Cardoso, del año 1999– (Data Monitor 6/2009 – CEPAL, 2008). Este panorama de crecimiento económico trajo aparejada una consecuencia que sería de extrema importancia para el país –y en especial para la psiquis brasileña, como se verá en el capítulo próximo–. Durante la gestión de Lula se pudo superar el “ciclo de la deuda” que comenzó en 1983, y que llevó al país a un período de introspección respecto del “modelo de desarrollo”. Esta fase perduró casi 20 años y generó dudas sobre el “*destino manifiesto*” y la “*grandeza*” del Brasil.

El período 2003-2008 llevó a un hito en la historia reciente de Brasil, la reducción del peso del servicio de la deuda. Si se la mide en relación con las exportaciones se observa que paso de 126,5% en 1999 a 19,0% en 2008 (Banco Central de Brasil 2008, pp. 2-3)⁷⁹; y si se lo hace en relación al PIB, el servicio de la deuda pública descendió a aproximadamente 2,3% en 2008 (Ibidem), en contra del 10,4% en 1999. Además, en 2008 las reservas internacionales alcanzaron los 198.400 millones de

⁷⁹El dato de 2008 actualizado con el Relatorio del Banco Central de Brasil-2008, ya que el que figura en el informe citado es un estimado de Junio de 2008.

dólares; una magnitud asombrosa en tanto superaba a la deuda externa total (Relatorio Banco Central 2008, p. 158 – ABC, 2008 – El Universal, 2008). Todos estos sucesos colaboraron para que en enero de 2008 Standard & Poors mejore la clasificación del país de BB+ a BBB-, dejándolo en iguales condiciones en relación con la India, y, además, lo acercaba a Rusia y China en esos términos.

2.d) Conclusiones preliminares

En primer lugar, cabe señalar que la estructura económica de Latinoamérica parece dividirse en dos zonas con características diferentes. La primera está concentrada en el “hub” de EEUU, mediante la integración vertical del “sistema maquila”. La segunda, por su parte, carece de tal organicidad, ya que no posee un centro, porque Brasil, a pesar de ser la mayor economía y el más importante exportador regional, ha sido incapaz de aglutinar a sus vecinos bajo su “órbita comercial”. Desde 1990 a 2008 sólo Bolivia, que aumentó sus lazos económicos con Brasilia, y la Argentina, que mantuvo los altos índices de vinculación a los que llegó a mediados de los '90, podrían dar cuenta del “auge brasileño”.

En términos generales, el resto de los países sudamericanos sólo han visto incrementar la participación del “Gigante Sudamericano” en términos de importaciones, sin embargo, tampoco se ha convertido en un proveedor indispensable. En buena medida, esto ha tenido lugar porque América del Sur es principalmente exportadora de recursos naturales, que son consumidos en su gran mayoría por otras regiones: Asia, Europa y Norteamérica. Por lo tanto, el crecimiento económico que la región sudamericana evidenció en los últimos años paradójicamente fomentó una reducción del coeficiente del comercio intrarregional, imposibilitando la creación de fuertes lazos económicos entre los países.

Este “escaso éxito comercial” quiere ser compensado por parte de Brasil con la búsqueda constante del “incremento” del número de miembros del MERCOSUR (por ejemplo, el apoyo al ingreso de Venezuela al bloque y el acercamiento a los países andinos). Con esto parece demostrarse que el país intenta que Sudamérica se constituya bajo una égida industrial brasileña en el largo plazo. Podría estimarse que constituye una estrategia destinada a incrementar el peso de Brasil como socio comercial con la totalidad de los países. De tener éxito podría alcanzar los lineamientos establecidos por la teoría geopolítica –ser el eje comercial de América del Sur–. Sin embargo, en el período estudiado, no lo ha logrado.

No obstante, es importante señalar que para Brasil Sudamérica se constituye en un mercado fundamental, ya que es el principal receptor de su producción de manufacturas; inclusive, se ha acentuado en la última década, porque EEUU ha reducido las compras de dichos productos elaborados y ha comenzado a asemejar (parcialmente) su patrón de compras al de Europa y Asia.

Por su parte, en materia de IED de origen nacional –es decir, las inversiones de los capitalistas y el Estado brasilero en el exterior–, aunque la que destina Brasil a la subregión es poca en relación a la que orienta a los paraísos fiscales o a los EEUU, ha buscado insertarse en sectores económicos claves de países vecinos. Podría considerarse que es una forma de “compensar” su escaso éxito comercial en América del Sur.

Por último, al analizar la situación económica a la que debieron enfrentarse los diferentes presidentes de Brasil, se observa que las gestiones de Collor de Melo y de Fernando Henrique Cardoso fueron las que tuvieron un contexto más desfavorable. El crecimiento del país fue frágil, altamente vulnerable por el alto nivel de deuda y el creciente déficit comercial (desde 1995). Esta situación no permitía al Estado Federal acumular recursos monetarios, por ello éste sólo pudo contar con la IED para compensar las pérdidas. El problema de esta solución fue que los inversores actuaron pro-cíclicamente durante los '90, al igual que lo hicieron en Asia y Rusia.

Por otra parte, Luiz Inácio Lula da Silva gozó de un contexto beneficioso. El crecimiento de exportaciones se convirtió en el elemento clave para poder lograr una mejora en el salario mínimo, incrementar el tamaño de la clase media y reducir el nivel de deuda, dando mejores perspectivas de estabilidad para la economía. De hecho, el incremento de la confianza pudo observarse a través del ingreso de IED, en tanto el país superó a México –tradicional receptáculo de inversiones– en el siglo XXI como mayor receptor Latinoamericano.

CAPÍTULO III

El pensamiento geopolítico brasileño, de la Guerra Fría a la Globalización

Este capítulo tendrá un doble objetivo. Por un lado, buscará describir las líneas de pensamiento de los mayores exponentes de la geopolítica brasileña contemporánea con el fin de determinar por qué determinadas áreas del globo han permanecido a lo largo de las décadas como zonas de interés para Brasil. Por otro lado, en función de los denominadores comunes que se encuentran en las líneas de razonamiento planteadas, se intentará determinar aquellos valores intrínsecos que caracterizan dicha corriente de pensamiento. Para lograrlo se analizará, en primer lugar, la obra fundamental de Gral. Golbery Couto e Silva, "Geopolítica del Brasil" (1966)⁸⁰. Sin embargo, debido a las limitaciones que ofrece este trabajo, en tanto los artículos que la componen corresponden a los años 1952, 1959 y 1960, se complementarán sus reflexiones con las de otros destacados pensadores.

Luego se tomará al autor geopolítico brasileño Meira Mattos. El hecho de que muchos de sus escritos se realizaran en el período final y posterior de la Guerra Fría permitió superar el contexto predominante de rivalidad y de dilema de seguridad que Couto e Silva plantea a lo largo de su trabajo, al evidenciar el fin de la confrontación bipolar y el surgimiento de la multipolaridad^{xiv}. Cambios en cómo orientar las políticas nacionales hacia África y Sudamérica, y la jerarquización y nuevo rol del Amazonas son importantes contribuciones que actualizan el pensamiento geopolítico, y que pasan de la visión en clave de competencia hacia la de cooperación. En segundo lugar, se tomarán conceptos de Darc Costa, que con una carrera mucho más acotada que la de los anteriores estudiosos, ha logrado aplicar sus teorías en proyectos de gobierno. El más destacado, quizá, dada su magnitud, es el de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Los aportes de Costa en dicho proyecto se encuentran en consonancia con las propuestas expresadas en su libro "Estrategia Nacional" (2003)⁸¹ y su artículo "Caminando hacia el futuro: el Megaestado Sudamericano", en la publicación oficial del gobierno de Brasil "Obras de Integración Física en América del Sur" (2007). Asimismo, el autor está fuertemente vinculado al Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de

⁸⁰La versión en español data de 1978.

⁸¹La versión en español fue publicada en 2005.

Brasil, como docente de la Escuela Superior de Guerra, y asiste al Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) en proyectos de infraestructura –instituciones que poseen un peso destacado en la elaboración de políticas nacionales–. Por último, la comprensión de las ideas de Darc Costa permite entender los fundamentos existentes detrás de las propuestas políticas y académicas de Samuel Guimarães, Marco Aurelio García y María Soares Lima, que, a pesar de no tomar en términos exactos el concepto del “Megaestado Sudamericano”, cuando exponen su simpatía hacia la creación de un “polo sudamericano”, dejan entrever las ideas fuerza de dicho concepto.

3.a) Antecedentes de la “Geopolítica del Brasil”

Mario Travassos

Couto e Silva⁸² estuvo fuertemente influenciado por el trabajo de Mario Travassos “Proyección Continental del Brasil”, por ello en primer lugar se dará un sucinto análisis de este destacado predecesor. Las temáticas principales de la teoría geopolítica de Travassos son las que siguen:

- a) Los antagonismos entre el Pacífico y el Atlántico y entre la Cuenca del Plata y el Amazonas.**
- b) Bolivia como área de control vital para la proyección continental de Brasil.**
- c) La geografía del Brasil y su utilización para alcanzar los objetivos nacionales.**

Antes de iniciar la descripción pormenorizada de cada punto es necesario destacar que Travassos, en su libro de datado en la década del '30, analiza una situación muy diferente de la actual, por ejemplo, nos remonta a la época en que la Argentina era el actor predominante de la región y contaba con las ventajas para ejecutar una política exterior expansiva^{xv}. Resultaba evidente para el autor la proyección argentina, que era percibida por su rol destacado en el desarrollo de la infraestructura sudamericana y del control de las vías de comunicación fluviales. Con respecto a la psiquis de la Nación, Mario Travassos veía que el factor que permitía accionar efectivamente a la Argentina en materia de política exterior era la *cohesión interna*, por eso la estudia con especial interés, dado que Brasil no contaba con ese rasgo fundamental^{xvi}.

⁸²Cabe aclarar que no sólo Couto e Silva es influenciado, sino también el resto de geopolíticos brasileños, inclusive Darc Costa.

Antagonismos Continentales

Mario Travassos, a partir de un análisis de la geografía del subcontinente, encuentra dos puntos de choque: el antagonismo entre la Vertiente Occidental (Océano Pacífico) y la Vertiente Oriental (Océano Atlántico) y el existente entre la Cuenca Platense y la Amazónica. Respecto del primero, el autor busca explicar la división entre los pequeños Estados del Pacífico –apretados entre una estrecha faja de costa y los profundos valles andinos– y los dos grandes Estados del Atlántico Sur, la Argentina y el Brasil. Básicamente es una reflexión sobre cómo afecta la geografía (los Andes) a la proyección de poder de los Estados Orientales.

En relación al segundo antagonismo, busca explicar que la “rivalidad” entre la cuenca platense y la amazónica se refiere especialmente al control de Bolivia (“divortium aquarum”), país que posee en su territorio ambos sistemas fluviales. Por otra parte, si se atiende al uso semántico de “Virreinato” al hablar de la territorialidad argentina, queda en claro que la intervención en ese país mediterráneo garantizaría una limitación del poder argentino, porque se quebraría su red de infraestructura. El asunto central para Travassos lo constituye la red ferroviaria argentina que “rompe” el primer antagonismo (la cordillera) y logra extraer los valiosos recursos del mundo andino para Buenos Aires. En tanto que la puja lleva a un juego de suma-cero, estos recursos son, por ende, “quitados” a Brasil, pues en ese tiempo no lograba desarrollar una infraestructura equivalente para llevarlos a su capital nacional.

Área de Control: Bolivia

Como se exponía anteriormente, el área que resulta vital para la expansión brasileña en el subcontinente es Bolivia^{xvii} (el Paraguay se encuentra en la zona de interés, pero no es estratégico). Existe para Travassos una importancia especial en el *triángulo económico* Cochabamba-Santa Cruz de la Sierra-Sucre, porque es en sus palabras, “*un verdadero símbolo de la riqueza boliviana*”. El requerido acrecentamiento de la influencia del Brasil en Bolivia se debe al accionar argentino, que se adelantó, tendiendo líneas de conexión ferroviarias con su entorno inmediato^{xviii}; el sistema ferroviario del Plata tiene un carácter concéntrico, pues se conecta con Asunción, Santiago y La Paz, además de enlazarse con Salto en Uruguay^{xix}.

La geografía del Brasil y los objetivos nacionales

Mario Travassos en este punto nos explica que adhiere a los conceptos del profesor Delgado Carvalho y su compartimentalización del país. Según este autor el territorio se divide en: **a) el Brasil Amazónico, b) el Nordeste Subecuatorial, c) la Vertiente**

Oriental de los Altiplanos y d) el Brasil de la Cuenca del Plata. De las áreas presentadas resultan claves dos, “el Brasil Amazónico” y “el Brasil de la Cuenca del Plata”. Dichas áreas son relevantes en tanto los ríos que las componen evidencian las potencialidades y limitaciones del poder nacional brasileño en el subcontinente.

En el caso del Amazonas se valora la capacidad de “conexión” que el río otorga; se influencia a los territorios que van desde Caracas a La Paz. En el caso del Plata, el valor del sistema fluvial está dado por la capacidad que posee de dar fuerzas al poder argentino; se infiere que hay una excesiva influencia de éste sobre Paraguay y Bolivia. Su “intervención” –vale decir, abrir líneas de comunicación ajenas al alcance de Buenos Aires– es proyectada desde los Estados de Matto Grosso (en el sur)⁸³, Paraná y San Pablo. Las regiones de la “Vertiente Oriental de los Altiplanos” y el “Norte Subecuatorial” –llamadas en conjunto Brasil longitudinal– revisten de importancia, especialmente porque funcionan como conectores entre los dos sistemas fluviales mencionados. Sirven como garantes de la unidad nacional⁸⁴ al unir a los “Brasiles” de las cuencas –del Plata y del Amazonas–.

Dentro de la compartimentalización del territorio brasileño, el autor deja en claro que un Estado es el núcleo de la política nacional, el Matto Grosso⁸⁵. Desde allí se proyectará la influencia brasileña hacia el subcontinente, dado que, en primer lugar, el Estado se encuentra geográficamente en el “corazón” de la masa continental; a su vez, está en medio de los sistemas del Plata y del Amazonas y, por último, está posicionado en el límite de los países mediterráneos, sobre los cuales es vital mantener una fuerte influencia para anular a la porteña.

Finalmente, se puede apreciar que Mario Travassos, al igual que el “pueblo de la montaña”⁸⁶, encuentra el camino hacia el desarrollo y el crecimiento en el Oeste. La ocupación del territorio anecuménico de Brasil es la vía propuesta. De lograrse se interconectaría el país, en primer lugar, con los estados andinos (a los que se les proveería de una salida al Atlántico) y, en segundo, con los países mediterráneos (a los cuales se les daría un acceso al Atlántico Sur). Con la realización de tales proyectos se superarían los antagonismos mencionados, se “vencería” la influencia

⁸³Recuérdese que se creará recién en 1977 Matto Grosso do Sul.

⁸⁴Paradójicamente Couto e Silva no las valorizará de igual manera, pero sí Darc Costa. Se aprecia 70 años después en las propuestas de creación de canales que unan las Cuencas del Plata y del Amazonas.

⁸⁵“Matto Grosso es, así, desde el punto de vista de nuestra política continental, una verdadera política continental, una verdadera miniatura del propio Brasil, símbolo expresivo de nuestros intereses políticos en el Continente”.

⁸⁶EE.UU.

Platina por un lado y, por el otro, se superaría la dicotomía Atlántico-Pacífico, trasvasando la riqueza del Pacífico al “Atlántico” (hacia Brasil).

3.b) *Base del pensamiento geopolítico contemporáneo del Brasil: “Geopolítica del Brasil”*

Couto e Silva

Organización del territorio y el destino

Couto e Silva efectúa una apreciación estratégica sobre la situación de Brasil, donde encuentra como preceptos fundamentales los siguientes: a) la expansión hacia el **Oeste**, para dinamizar al territorio anecuménico de la Amazonia, b) la expansión hacia el **Sur**, para controlar el “*Área de Soldadura*” (que conecta los sistemas del Plata y el Amazonas), y c) la expansión hacia el **Atlántico Sur**, para poder construir lazos y/o extender la influencia en África, la Antártida y acrecentar el peso del país en el estrecho Dakar-Natal (entre África y América).

Para poder comprender de manera precisa las premisas desarrolladas es necesario entender cómo se organiza el Brasil en la teoría del General. Ante todo es necesario detallar que el país de modo formal, como se aprecia en los planisferios, no existe; en realidad la teoría geopolítica de Couto e Silva explica la manera de llegar a efectuar un control efectivo sobre el “territorio formal” partiendo de una pequeña área dinámica, la única que podría ser representada como el “Brasil real”. Esto se explica porque ella es la única que reúne las capacidades para llevar a cabo el objetivo nacional de lograr “la extensión del desarrollo” hacia los espacios vacíos (*i.e.* Brasil continental, en contraposición a la región que yace en el litoral atlántico y, específicamente, el área entrecruzada por los paralelos 20° y 30°).

El Núcleo Central es el territorio dinámico que posee suficiente población y actividad económica para articular y sustentar una política nacional. En el artículo de 1952 “Aspectos Geopolíticos del Brasil” este Núcleo está conformado por el “Triángulo” **Río de Janeiro, Sao Pablo y Belo Horizonte** (Couto e Silva, 1978, p. 64) y, según pasa el tiempo, se extiende. En el artículo de 1960 “Aspectos Geopolíticos del Brasil”, el Núcleo ya crecía e incluía a Espirito Santo, Mina Gerais y el sur de Goias –con el Distrito Federal (Brasilia)–. Para 1970 la región abarcada por el “triángulo” tenía 40% de la población del país y en términos económicos la renta industrial del Estado de Sao Pablo era equivalente al 59,2% del total nacional.

El resto del país se encuentra subdividido entre **Penínsulas** (Nordeste, Centro-Oeste, Sur) y la **Ilha Amazônica**^{xx}. Las Penínsulas deben ser integradas, según la tesis del autor, al Núcleo Central. Por su parte, la Amazonia (que la denomina “Ilha Amazônica”) tendrá una utilidad principalmente defensiva ante los países hispanos, aunque en teoría es necesario fomentar el dinamismo económico y social en esa zona para crear un núcleo de desarrollo lejano al litoral.

Mapa III.1: Esquema del Poder Nacional



Fuente: “Geopolítica de Brasil”

Es importante tener en cuenta que, a pesar de los vastos esfuerzos que deberá hacer Brasil para alcanzar su potencial y ocupar los “espacios vacíos”, Couto considera que el país es “un Imperio” y tiene en su interior las fuerzas primarias –destino manifiesto– para lograr sus objetivos. En primer lugar nos dice: “*En realidad, Brasil es un Imperio, un amplio imperio compacto con un extenso frente marítimo y una dilatada frontera continental*” (Op. Cit., p. 134). Y asimismo, en otros escritos el autor manifiesta una firme creencia en la grandeza (Op. Cit., p. 84):

“Brasil, en la presente hora, sólo tiene una elección: agrandarse o perecer. Y para no perecer es necesario aceptar aquel sabio consejo de Washington: “Debéis tener siempre presente que es locura que una nación espere favores desinteresados de otra, y que todo lo que una nación recibe como favor lo tendrá que pagar más tarde con una parte de su independencia”.

Tal es también el mensaje de esta tierra inmensa y todavía dormida para el hombre brasileño que la habita, que vive en ella, sufre, trabaja, sueña y debe construir hoy, a través de su propio esfuerzo y sacrificio, la grandeza del mañana, mensaje que es un leit-motiv que resuena en nuestros oídos como aquellas cuatro imperiosas notas con que el genio de Beethoven inicia la magistral catarata de sonidos de su Quinta Sinfonía:

“¡El Destino llama a la puerta!”

En este contexto, en donde el “Brasil Imperial” debía lograr expandir su poder para alcanzar la “grandeza”, la mayor amenaza regional a los planes estratégicos brasileños provenían de la Nación “heredera” del Imperio Español americano, la Argentina. Por eso, en toda la obra de “Geopolítica del Brasil” se observa constantemente el temor de que dicho país intente recrear el Virreinato. Inclusive, Couto e Silva llega a manifestarlo directamente al señalar que debe evitarse el surgimiento del “*imperialismo platense, subrepticio o virulento*” (Op.Cit., p. 82), puesto que conformaría un “*arco hostil*”⁸⁷ al enlazar a la Argentina con Perú, Colombia y Venezuela.

Por esta razón, Couto e Silva agrega dentro de los “Objetivos Nacionales Permanentes del Brasil” uno muy particular: “*el mantenimiento del statu-quo territorial en América del Sur, contra cualquier tendencia revisionista o la formación de bloques regionales, políticos o simplemente económicos, que puedan constituir una amenaza para la propia paz del continente*” (Op. Cit., pp. 99 y 162). Recordemos que el temor ante una eventual “reconstrucción” del poder hispano no estaba infundado, pues el resultado del estudio que hace Couto e Silva sobre las capacidades (militares, económicas, entre otras) de los vecinos de Brasil deja en claro que por separado los países sudamericanos no podrían “balancearlo”, pero que sí podrían hacerlo si se unían.

La defensa nacional se debe proyectar, dice Couto, desde el Núcleo Central mencionado, para que en caso de ataque al país o al subcontinente se puedan establecer las líneas de defensa de manera apropiada. Aunque la Argentina ocupaba gran parte de la “percepción de amenaza” del Brasil, en un análisis global, se temía

⁸⁷ “Entre esas naciones (naciones de origen hispánico), hay tres que se distinguen por su potencial superior, evidenciado, en comparación con Brasil, en los dinógrafos que organizamos, con base en el efectivo poblacional, en la producción de carbón, acero, petróleo y el potencial hidroeléctrico instalado: Argentina al Sur, Colombia al Noreste y Perú al Este (...) Incluso si se constituyen en bloques regionales - el antiguo Virreinato de la Plata contando con el recurso de la economía chilena, Colombia unida a Venezuela y a Ecuador- su potencial, por el momento, se presenta bastante inferior al de Brasil”.

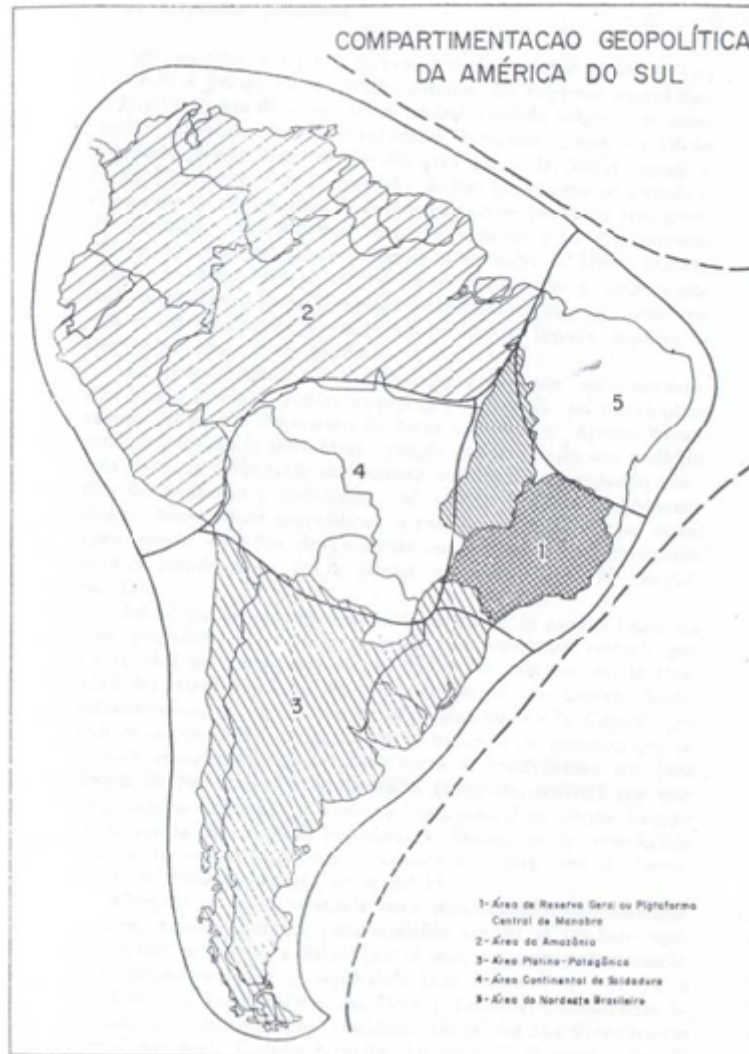
por la amenaza soviética. El peor escenario era la posible extensión soviética desde África a través del “estrecho” Dakar-Natal. Couto pensaba que Moscú podría utilizar a la región del nordeste como cabeza de playa para atacar a los EEUU. Vale decir que, la importancia del Atlántico Sur en la proyección de poder brasileño se tratará en el siguiente apartado (El Rol de Brasil en el mundo), dado que no contaba el país en esos años con grandes capacidades navales y por ello dependía de la protección de Washington; por esta razón, su capacidad de expansión se relacionaba directamente con sus alianzas internacionales.

De manera gráfica, el autor divide en compartimientos a América del Sur, dejando en claro que Brasil constituye el eje articulador; Sudamérica es, desde este punto de vista, un archipiélago, una “*Fortaleza Sudamericana*”, y Brasil es el centro (Op. Cit., p. 112):

- a) **Área de Reserva General en la Plataforma Central de Maniobra:** compuesta por el ya mencionado “Heartland brasileiro”, donde se hallan las fuerzas dinámicas demográficas y productivas.
- b) **Área de Amazonia:** compuesta por Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y las tres Guyanas; y las regiones del Brasil: Estado de Amazonas, Pará, Acre y Tocantins.
- c) **Área Platino-Patagónica:** compuesta por la Argentina, Chile, Uruguay y Río Grande do Sul.
- d) **Área Continental de Soldadura:** compuesta por Bolivia, Paraguay, el norte de Chile, Rondonia, el Estado de Matto Grosso y Matto Grosso do Sul.
- e) **Área del Noreste brasileiro:** compuesta por Estados de Bahía, Piauí, Maranhão, Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas y Sergipe.

Es indispensable mencionar que el *Área de Soldadura* tiene una importancia sustantiva por sobre el resto, ya que articula al *Área Amazónica* con el *sector Platino-Patagónico*. Couto señala que, al Oeste, el “Núcleo Central” de Brasil tiene “*dos zonas estratégicas terrestres -la Amazónica y la Platense-, ligadas por una zona estratégica de soldadura que abarca, a grandes rasgos, Matto Grosso, Paraguay y Bolivia*” (Op. Cit., 248).

Mapa III.2: Compartimentalización de la región



Fuente: "Geopolítica de Brasil"

Dentro del "Archipiélago Sudamericano" Couto e Silva menciona que la participación brasileña debe ser más fuerte en el área vital y decisiva de la *soldadura continental* (Op. Cit., 162), dado que la natural inestabilidad exigirá siempre una pronta solución. En función de esto es que hay una gran atención sobre Bolivia y Paraguay en la política que recomienda seguir, literalmente los considera "*tributarios de Argentina (...)* subordinados por una indiscutible dependencia económica", para Golbery son ni más ni menos que "*prisioneros geopolíticos*" (Op. Cit., 79). La connotación que utiliza al analizar las amenazas provenientes desde el sur, es decir, de la Argentina, dejan en claro que Brasil alguna política debe tomar; por elipsis, sería una de "libertador".

Siguiendo la línea de pensamiento, puede examinarse mediante un análisis sencillo que el rol de Bolivia es central, más allá de que ambos países mediterráneos revistan de importancia. Tal apreciación se explica porque si Brasil logra mantener su influencia política y económica durante largos períodos en aquel país, la estrategia hispana de “reconstrucción del virreinato” sería imposibilitada –única combinación con posibilidades de enfrentar de manera alguna al Gigante Sudamericano– (Op. Cit., p 162). La articulación de la Argentina con sus “aliados naturales” Perú, Colombia y Venezuela resulta impedida al ser cooptada Bolivia. En esta propuesta, que concibe la disrupción de la conexión física entre los países hispanos, se aprecia claramente el impacto de Travassos en la mente de Couto e Silva.

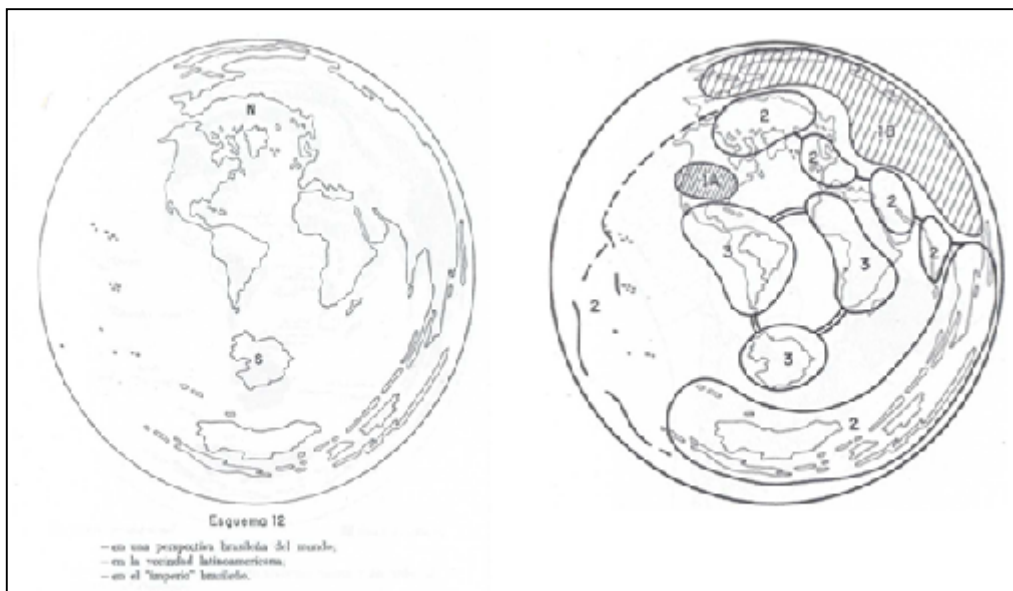
El Rol del Brasil en el mundo

La alianza con los EEUU y la pertenencia a Occidente nunca es puesta en duda, y Couto dice: “(...) es natural que, en forma realista, nos resignemos a un papel de simples fuerzas auxiliares en el conjunto operacional de Occidente (...)” (Op. Cit., p. 228). A pesar del vínculo “subordinado” con Occidente, Brasil es, según el autor, el centro del escenario internacional. Ello puede apreciarse cuando Couto explica un principio que considera fundamental: “ya hemos dicho en otra oportunidad que no habrá una geopolítica brasileña que merezca tal nombre sin que se considere a Brasil como centro del universo” (Op. Cit., p. 210). Debe notarse que el autor, en consonancia con este razonamiento, toma como base al mapamundi desarrollado por Joao Soukup, que coloca a Brasil como centro.

Esta particular perspectiva del mundo prioriza el desarrollo de las relaciones internacionales del país según la cercanía geográfica con otros Estados, teniendo en cuenta también las líneas de defensa que existen entre las “Islas” del mundo (Eurasia, América, África, Australia, etc.). Con respecto a las líneas de defensa, Couto e Silva explica que alrededor de América del Sur se estructura la seguridad occidental⁸⁸. Y señala que se organiza “en tres fuertes baluartes defensivos: el del continente norteamericano, al norte, directamente solicitado por el frente polar más cercano; el de Europa Occidental-Turquía-Asia Sudoccidental, que bordea al mundo comunista soviético a lo largo de un inmenso arco pero con una profundidad restringida; y al sur el conjunto australiano” (Op. Cit., p 222).

⁸⁸ En vistas del peligro soviético se identifican las áreas que servirían de baluarte del Occidente: América del Sur, África y la Antártida.

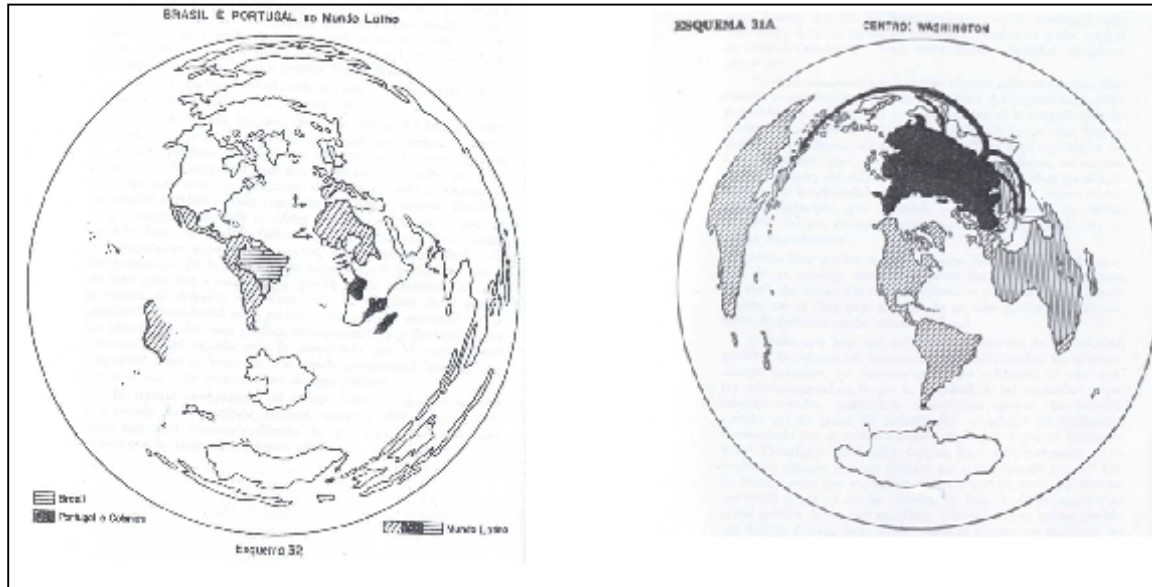
Mapas III.3: Brasil-céntrico y la distribución del poder mundial



Fuente: "Geopolítica de Brasil"

En lo que concierne a los intereses propios, Couto ve al Sur del Atlántico –si bien siempre con la colaboración de EEUU– como su área de influencia: *"si la geografía le confirió a la costa brasileña y a su promontorio nordestino casi el monopolio del dominio del Atlántico Sur, ese monopolio es brasileño, debe ser ejercido por nosotros"*. Sin embargo, además de su utilización defensiva ante la amenaza soviética, ve algo más.

Mapa III.5: Proyección lusitana y amenaza soviética



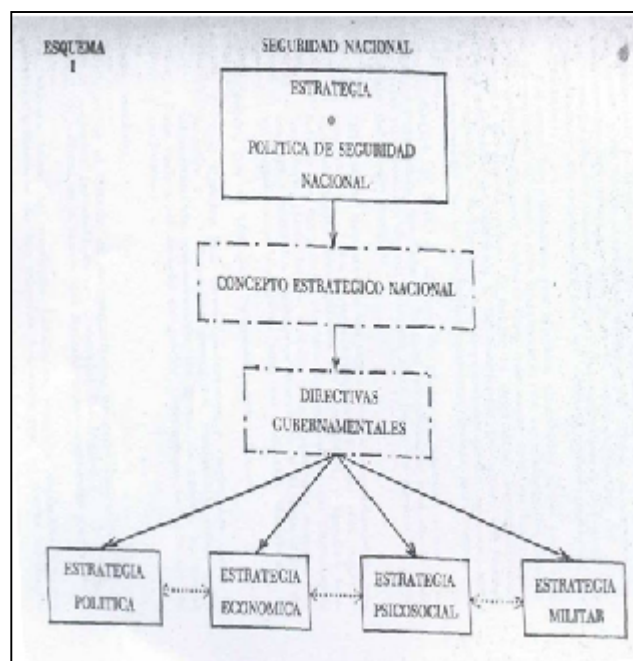
Fuente: “Geopolítica de Brasil”

La concepción estratégica

Para lograr la articulación de los objetivos nacionales mencionados, Couto e Silva innova, en relación a sus coetáneos, en términos del planteamiento de la Defensa Nacional. Deja de lado la *concepción de la seguridad* en términos sólo militares, se extiende a la comprensión del desarrollo económico y la creación de bienestar. Efectúa este planteo explicando que la seguridad se estructura sobre una base de bienestar económico y social, y si éste decae, la propia capacidad de lucha y resistencia de la Nación caerá, “*incapacitándola finalmente para el esfuerzo continuado y violento que la guerra exigirá de ella*” (Op. Cit, p. 33).

Couto explica que en la organización de la Política de Seguridad Nacional (PSN) se vinculan los factores militares, sociales y económicos. La PSN crea el **Concepto Estratégico Nacional** que se traduce en **Directivas Gubernamentales**, que a la vez coordinan las respectivas estrategias **políticas, económicas, psico-sociales y militares** (Cuadro III.1). Todo ello evidencia un planteo multi-dimensional, que posiciona al poder militar al mismo nivel que los otros Objetivos Nacionales, aspecto reconocido por Meira Mattos en “A Geopolítica Brasileira – Predecesores e Geopolíticos” (2000, p. 43). Éste interpreta que el que comprendió y llevó a la práctica dicha concepción por excelencia fue el Presidente Castelo Branco.

Cuadro III.1: Conceptualización de la PSN-Jerarquización de la Estrategia Nacional frente a los componentes políticos, económicos, psicosocial y militar



Fuente: "Geopolítica de Brasil"

Síntesis del pensamiento

Antes de establecer las directivas que el autor deja para los líderes políticos del Brasil, es conveniente resumir el impacto de Mario Travassos en "Geopolítica del Brasil"; puesto en evidencia en:

- El rol clave del "Área de Soldadura Continental" (Bolivia y Paraguay); la importancia de la zona Centro-Oeste para el desarrollo nacional y la proyección de poder; la necesidad de una acción "colonizadora" del Amazonas; y, finalmente, la idea de "Virreinato" al pensar en la política Argentina hacia Sudamérica.

Golbery deja entonces las siguientes pautas como resultado de su trabajo:

- Brasil, para alcanzar su potencialidad latente, debe estimular el desarrollo de las áreas del nordeste, centro-oeste y el sur, y conectarlas al Núcleo Central. Asimismo, debe incorporar a la región amazónica (poblarla y desarrollar infraestructura), donde Manaus será un punto clave.

- La posibilidad de defensa del territorio devendrá del aumento de la influencia sobre el *Área de Soldadura*, la influencia sobre Paraguay y Bolivia es clave para contrabalancear cualquier intento de reconstrucción del “Virreinato”. Asimismo, por oposición, al referirse a los países mencionados como “prisioneros geopolíticos” de la Argentina, cabe pensar que el “liberarlos” es lo que corresponde a Brasil.
- Brasil debe ocupar, en tanto tiene una posición geográfica central en el Subcontinente, el rol de articulador regional; debe asegurar la paz, reforzar la unidad continental y evitar cambios en el *statu-quo*.
- Los intereses marítimos se encuentran en el Atlántico Sur, el control del estrecho Dakar-Natal es clave, donde la isla de Fernando de Noronha y la Isla Trinidad ocupan un importante rol. Asimismo, los intereses portugueses deberán ser tomados como brasileños; las comunidades portuguesas comienzan a ser de importancia para Brasil, y África, por su cercanía, al estar en el primer hemisferio, tiene un rol central en esta relación con las comunidades luso-brasileñas.
- En el concierto internacional asume que EEUU será un aliado en tanto Brasil poco puede hacer ante la amenaza soviética. Reconoce la dependencia brasilera en materia económica, tecnológica y de seguridad.
- Por último, y no por ello menor, impone en Brasil la noción de *Seguridad Nacional* como concepto organizador de la política. Esta *Política de Seguridad Nacional* (PSN) incluye y supera a la *Defensa Nacional* (netamente orientada al instrumento militar). La defensa del país sólo se alcanzará si se cumplen los criterios de la PSN: garantizar el bienestar social así como el crecimiento económico y la creación de tecnología por parte del Estado.

3.c) El pensamiento geopolítico contemporáneo

General Carlos de Meira Mattos

Organización del territorio y el destino brasileño

Meira Mattos amplía la visión sobre algunas cuestiones que en “Geopolítica del Brasil” no se llegaban a analizar en detalle o quedaban relegadas al ámbito de la defensa y seguridad. El rol de África, el rol del Atlántico Sur, cómo vincularse con América del Sur son, entre otros, los temas ampliados. Debemos destacar que Meira Mattos tiene un disenso con Couto e Silva con relación al área estratégica

que resulta fundamental para generar el crecimiento exponencial del poder brasileño. Mientras que para este último es el “*Área de Soldadura Continental*”, para Mattos es “*el Amazonas*”. Este último reconoce que Bolivia junto con Ecuador son países de un valor estratégico en tanto tienen pasos de montaña que conectan al interior del Brasil con el Pacífico (Kelly, 1984, p. 456).

Otras diferencias también merecen nuestra atención, a pesar de que no son cuestiones de contradicción de principios sino de distinta apreciación de un tema. Dos cuestiones sobre las cuales se podría decir que este autor amplía a Couto e Silva son, en primer lugar, la forma en que sugiere establecer las relaciones con los vecinos del subcontinente y, en segundo, qué rol deberá ocupar Brasil en el mundo.

Respecto del primer punto, si bien en “*Geopolítica de Brasil*” se aprecia que a largo plazo la relación de Brasil con los vecinos será –al ser éste el Eje articulador– de cooperación, al momento de escribirlo la amenaza del “*Virreinato*” está presente. En los escritos de Meira Mattos se desarrolla un cambio, y la relación es tratada como de “*intercambio fraterna*” (Kelly, 2007, p. 31), donde el aislamiento y la rivalidad con las repúblicas hispánicas deben dejarse de lado^{xxi}. Cita por ejemplo, el Pacto Pan-Amazónico de 1978 y el MERCOSUR; incluso manifiesta que con la dinamización del último existe la posibilidad de crear un “*MERCONORTE*” (Mattos, 2007, p. 53).

Para Meira Mattos las áreas estratégicas de Brasil son **el Atlántico Sur y el Amazonas**. Aunque la última es el *Pivot Estratégico* sobre el cual Brasil debe articular su poder nacional, es la consolidación del poder en ambas la condición necesaria para que el país adquiriera el *status* de Potencia. El desarrollo del Amazonas permitirá a Brasil despertar su “*continentalidade adormecida*” (Fontoura, 2007, p. 9), ya que se convertiría en el centro de Sudamérica al crear una “*Amazonia Sudamericana*” –una *Pan-Amazonia*–, donde las fronteras se diluyen dando lugar a un espacio transnacional amazónico. Para esta tarea es importante señalar que Mattos enfatiza el papel que deberá jugar el “*hombre brasílico*” –que existe desde que los primeros nacionales se adentran en las zonas agrestes del Brasil–. Éste deberá fusionarse con la cultura ibero-europea para construir una “*civilización de los trópicos*” (Op. Cit., p. 16).

Mapa III.6: Red Proyectada de la Pan-Amazónica

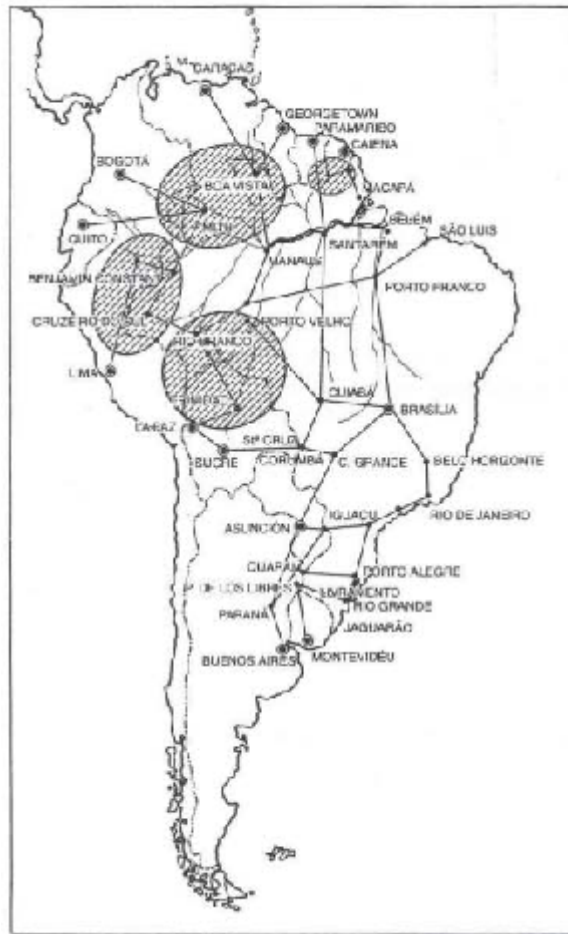


Fuente: "O Brasil e sua Estratégia, Coleção General Meira Mattos, Escola Superior de Guerra"

El autor explica que los polos fronterizos de desarrollo –que se conectarán por ferrocarriles y autopistas con el Planalto– se pueden identificar en tres zonas (Kelly, 1984, p. 457):

- 1) el área de acceso norte a Guyana, Surinam, Venezuela y Colombia a través de Boa Vista
- 2) el pasaje del oeste hacia Perú y Ecuador por Iquitos y Leticia
- 3) y el canal sur-oeste hacia Perú y Bolivia a través de Río Branco y Riberalta.

Mapa III.7: Centros de desarrollo amazónicos



Fuente: "O Brasil e sua Estratégia, Coleção General Meira Mattos, Escola Superior de Guerra"

Estos proyectos tienen una importancia vital puesto que generarán "áreas interiores de intercambio internacional" (Fontoura, 2007, p. 9), en donde la dependencia de los lazos marítimos de comercio será cada vez menor para garantizar el crecimiento, tendiéndose a la "autosuficiencia" del bloque subcontinental. La búsqueda de autosuficiencia corresponde, en un principio, al temor que se tiene de que la URSS logre cortar el paso de los hidrocarburos del Medio Oriente. Sin embargo, desde los '80, el autor ve principalmente como una de las mayores amenazas la posible "internacionalización de la Amazonía" (Mattos, 2007, p. 122), movilizadora por Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) europeas y estadounidenses. Se aprecia un cambio de foco en términos de seguridad, con una naciente desconfianza hacia los Grandes Poderes del "Viejo Mundo" y el Superpoder global.

Retomando la línea argumental de Mattos sobre la necesidad de crear una economía menos dependiente del comercio marítimo, se debe señalar la propuesta de aplicación de la “*teoría de la polarización económica*” (Mattos, 2007, p. 113)⁸⁹. Dicha propuesta se basa en la creación de *polos de desarrollo* en lugares inhabitados para dinamizarlos e incorporarlos al desarrollo nacional. El autor aprecia, luego de hacer un análisis de la geografía brasileña, que: “*Belém, Manaus, Santarém, Marabá, Porto Velho, Rio Branco y Boa Vista son bases de apoyo administrativo y logístico para su vertebración (de la expansión)*” (Ibídem). Básicamente, el concepto fundamental del plan de desarrollo amazónico consiste en una repetición de la “*marcha al oeste*” de los EE.UU.^{xxii}.

Ahora bien, dentro de los espacios marítimos Mattos considera que el Atlántico Sur es el que posee las cualidades para estar en el centro de la estrategia brasileña. Ante esto, Meira Mattos considera que se debe proteger al país de la potencialidad de un *estrangulamiento económico* y, para hacerlo, considera que se debe establecer un ambicioso plan de construcción de navíos para la flota mercante y la flota de guerra. Esto permitiría proteger las líneas marítimas en situaciones de conflicto (cuestión en la que coincide con Couto e Silva, que lo trata en términos similares, y que luego será retomado por Darc Costa).

En segundo lugar, una vez garantizado el requisito mínimo para que el país genere recursos sin temor al estrangulamiento (es decir, garantizar la protección de las líneas de suministros), el autor plantea el cuidado de determinadas áreas de interés en el Atlántico Sur 1) *el eje Belem-Recife-Dakar, que se extiende hasta el Caribe para estar pendiente de los sucesos en el Canal de Panamá* 2) *el eje Trinidad-Tobago-Antillas Orientales hasta la Península Ibérica y Gibraltar* 3) *el Cono del Sur, África y los puntos de estrangulamiento del Estrecho de Magallanes y Tierra del Fuego* y 4) *la Antártida*, vital para accesos al Pacífico e Índico –por ello cree conveniente apoyar los reclamos chilenos y argentinos– (Kelly, 2007, p. 28).

Siguiendo las líneas de proyección del interés brasileño (es decir, recordando los hemisferios de “Geopolítica del Brasil”), África es el próximo destino que analiza. En este caso, además de involucrar a los Estados del vecino continente en una posible Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), plantea concretamente la necesidad de cultivar las relaciones africano-brasileñas. Mattos, al igual que Couto

⁸⁹Concepto que Mattos toma del autor François Parroux.

e Silva, ve la facilidad de la infiltración soviética en África y, por eso, da a la agenda de seguridad mucho peso; sin embargo, profundiza más allá de esa dimensión al estudiar la relación bilateral.

Explica que las relaciones con África son de interés nacional porque, si bien los productos de exportación podrían ser una fuerte competencia para los brasileños, no sólo debe verse la relación presente, sino también analizar la potencialidad de mercado para los productos, si el país logra diversificar sus exportaciones en el mediano plazo –para depender menos de los productos primarios–. En esas condiciones, asevera, se podría estrechar una relación comercial con África y se evitaría la construcción de una imagen de “*Vecino incómodo y peligroso*” (Kelly, 2007, p. 29). Además de cuestiones de índole económica, Meira Mattos plantea que se tome en consideración a la Comunidad de Portugal-Brasil y al África portuguesa. Ve la oportunidad de que Brasil ocupe el rol de mediador entre Occidente y los países afroasiáticos –por la existencia de colonias portuguesas también en Asia–

xxiii

Rol de Brasil en el Mundo

Sobre el papel de Brasil en el sistema internacional es importante señalar que si bien Meira Mattos espera como Couto una relación privilegiada con la Superpotencia, la creencia de que Brasil logrará el *status* de “*Potencia Mundial*” es un hecho seguro y, por esa razón, veía que en el largo plazo habrían cada vez mayores intereses contrapuestos. La certeza en el destino de Potencia se basa en la suma de una serie de factores que permiten la creación de recursos de poder. Mattos afirmaba que el país “*posee inmensos recursos naturales, capacidad industrial, tecnológica, científica y cohesión interna*” (Mattos, 2007, p. 11), y sobre esos podrían construir bases sólidas.

Mattos señalaba que alcanzaría Brasil su punto máximo de poder en el año 2000, teniendo un perímetro de seguridad que llegaría hasta la *Antártida, el Oeste de África, y el Atlántico Medio y Sur*. En cierta manera, esta es la mayor diferencia que existe con Couto e Silva. Diferencia que se explica por el contexto en el que escribe Mattos: reinaba el optimismo por el “Milagro Brasileño”. En “*Geopolítica y Destino*” (1975) y “*La Geopolítica y las Proyecciones de Poder*” (1977) planteó el destino de Potencia de manera más evidente (Mattos, 2000, p. 47-8). Sin embargo, resta mencionar que, dentro de la confrontación Este-Oeste, Brasil mantendría la alianza con los EEUU, por lo que no hay quiebre absoluto con Golbery.

Darc Antonio da Luz Costa

Organización del territorio y el destino sudamericano

Darc Costa no se concentra con tanto énfasis en el análisis de la interconexión física al interior del Brasil (entre el **Núcleo Central con el territorio del Nordeste, del Sur, del Amazonas y del Centro-Oeste**), ya que la “conexión interior” estará ligada a la “interconexión exterior”⁹⁰; es decir, la que debe lograr el Brasil con Sudamérica debido al proceso de regionalización que tiene lugar alrededor del mundo. Aun así, dos sectores del territorio brasileño siguen estando en el centro del estudio: la **región Centro-Oeste y la región Amazónica**. Podría tomarse esto como una superación del desarrollo teórico de los predecesores, el Pívor de Golbery Couto e Silva era el “*Área de Soldadura Continental*” y el de Carlos de Meira Mattos será “*el Amazonas*”.

Debemos tener en cuenta que por el crecimiento exponencial de Asia en la economía mundial –Complejo Asiático, en términos de Costa–, en la actualidad es necesario el acceso a ambos Océanos (Pacífico y Atlántico) para tener una posición competitiva. Si seguimos el pensamiento del autor, para quien Brasil es la economía más avanzada en términos industriales de Sudamérica (Costa, 2007, p. 99), el área que necesitará ser estimulada para que el subcontinente se desarrolle es el “Núcleo Central”, y eso se logrará si éste tiene acceso a la nueva región dinámica del mundo. Darc Costa en su obra “Estrategia Nacional” expone los proyectos que son necesarios para que la región sudamericana alcance su potencial –y Brasil se convierta en su eje–. Los proyectos se dividen en Ferroviarios, de Carreteras e Hídricos y se desarrollan de la siguiente forma:

➤ **Proyectos ferroviarios**

El primer proyecto que se propone en materia ferroviaria es el de la conexión Este–Oeste, que se extiende desde la ciudad de Santos hasta la de Arica. No obstante, para alcanzar tal conexión dos proyectos paralelos deberán ser desarrollados:

- a) mejoras de las vías férreas existentes entre Santos/Santa Cruz y Cochabamba/ Arica,
- b) y la construcción de ferrovías entre Santa Cruz y Cochabamba (300 km aproximadamente).

⁹⁰ Conexión Interior y Exterior no forman parte del léxico de Darc Costa, es una adjetivación del autor.

El resultado de este proyecto será “el acceso al Pacífico” (desde el Centro-Oeste brasileño) de los productos brasileños.

El segundo proyecto, que involucra a la región Centro-Oeste, es el “*Transcontinental Norte*”, que partirá desde el puerto de Suapé en Brasil y pasará por Iquitos (Perú) para llegar a las costas del Pacífico, permitiría –según Costa– estimular las fronteras agrícolas del *hinterland* sudamericano (al facilitar las exportaciones a las superpobladas regiones de Asia).

➤ Proyectos de carreteras

Darc Costa expresa que es necesario “*encontrar urgentemente*” una ruta que conecte Brasil con el Pacífico. Argumenta, asimismo, que este proyecto tiene gran oposición por parte de EE.UU., ya que debilitaría el posicionamiento estratégico de la Superpotencia, al quitarle el predominio de los flujos de comercio que conectan al Hemisferio Occidental con Asia.

La frontera entre Bolivia y Brasil es el centro articulador de las propuestas de infraestructura para la “salida al Pacífico” y, por esta razón, son estudiados varios proyectos en esa zona, a saber:

a) El primero promueve la conexión vial Porto Velho/Guajará Mirim/Arica. La ruta pasará por las localidades brasileñas mencionadas, desde allí por vía fluvial (ríos Mamoré e Ichilo) llegará hasta Puerto Villarroel (Bolivia), y a continuación, por carretera –pasando por Cochabamba–, llegará a Arica.

b) El segundo propone una vía que corra desde Río Branco hasta Cruzeiro del Sur para luego dirigirse, pasando por la ciudad peruana de Pucallpa, al puerto de Callao.

c) En tercer y último lugar se propone una conexión desde Río Branco hasta Iñaparí (Perú), pasando por Arequipa y dirigiéndose hacia los puertos de Ilo y Mataraní.

Darc Costa considera que la concreción de cualquiera de estos proyectos favorecerá al desarrollo, en tanto permitiría la llegada al Pacífico de productos brasileños y a la vez permitiría la salida de productos peruanos al Atlántico.

➤ Proyectos hídricos

En estas propuestas se encuentran dos ambiciones históricas del Brasil: la primera, lograr la articulación física norte-sur de Sudamérica dando preeminencia a la Cuenca Amazónica; la segunda, obtener un paso marítimo hacia el Pacífico.

- a) El primer proyecto es realmente complejo, ya que trata la conexión de las Cuencas del Amazonas, del Orinoco y del Paraná. El sistema que se crearía podría llevar cargas desde Ciudad Guyana (Venezuela) a Buenos Aires. Este recorrido de 10.000 km serviría para abaratar los costos, profundizando así las relaciones comerciales entre los países (y dándole a Brasil un rol de Eje indisputado). Esta planificación se condice con la aclaración que efectuaba Darc Costa al describir la geografía sudamericana, cuando mencionaba que la primera cuenca resultaba clave por articular las regiones del Caribe y del altiplano boliviano: *“La Cuenca Amazónica es una subregión de conexión entre dos áreas de importancia estratégica -la del Caribe y la del altiplano boliviano, considerándose este último una especie de Hinterland del continente-. En consecuencia, cuanto mejor aprovechada sea la Cuenca Amazónica con la integración de esos dos espacios, mayor posibilidad habrá de incorporar ese amplio espacio al proceso civilizador”* (Costa, 2005, p. 97)⁹¹.
- b) El segundo proyecto busca construir un “Canal Interoceánico”, una tarea relativamente sencilla según Costa. Es que –contrario a lo que se piensa, en tanto que el nombre “Canal interoceánico” rememora los arduos trabajos del de Panamá– esta obra busca el aprovechamiento de la naturaleza, de los ríos Atrato y Truandó (166 Km.) que cruzan el territorio colombiano. Este proyecto daría acceso a Brasil al Pacífico por medios marítimos, evadiendo al Canal de Panamá.

De consolidarse los proyectos ferroviarios, de autopistas y de canales se consumaría la *“ida hacia el Oeste”* brasileña⁹². En esta hipotética situación, Brasil lograría tres salidas hacia el Océano Pacífico –vía Chile, Perú y Colombia–.

El rol de Brasil en Sudamérica y el mundo

Costa señala que deben considerarse dos tendencias –que tienen lugar desde el fin de la Guerra Fría– para pensar la geopolítica en el siglo XXI (Costa, 2005, p. 63):

- 1) las cuestiones económicas se volvieron centrales, pues la subordinación al campo político cesó;
- 2) la consolidación de bloques regionales (o sub polos), y la tendencia del mundo a la *regionalización de la economía*.

⁹¹ Destaca la importancia de la Cuenca Amazónica para incorporar territorios al proceso “civilizador”.

⁹² Tomando la fuerte presencia de EE.UU. en Colombia y el renovado compromiso visto en 2009 queda descartada esta hipótesis; aun así el trabajo de Darc Costa resulta de interés para todo geopolítico.

Asimismo, señala que en el mundo “globalizado/regionalizado” el centro (Occidente) aspira a poder seguir dominando las periferias a través de medios económicos/tecnológicos; construyendo un “apartheid tecnológico” e incorporando a las periferias a sus procesos productivos (que se aprecia, por ejemplo, en el caso de EEUU, con la extensión de su influencia mediante el ALCA).

Resulta innovador que, a diferencia de los anteriores pensadores mencionados, parte de la base de que toda América del Sur es la unidad básica desde la cual se plantearán las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; el Brasil por sí solo ya no es un actor viable. Sin embargo, no se debe malinterpretar y considerar que el rol del país es minimizado; de hecho, es central el papel de Brasil en el esfuerzo de articulación del ecúmene sudamericano por sus “valores únicos”, ya que nos plantea Costa: *“Brasil es el principal artesano posible de la verdadera mundialización. Ese es su destino evidente, algo que deviene de que el pueblo brasileño posee las magias⁹³ necesarias para llevar adelante el movimiento de construcción de una sola patria humana”* (Op. Cit., p. 73-8). La diferencia radica en que en lugar de presentar los objetivos a largo plazo brasileños, presenta los sudamericanos (en tanto se alcanza la construcción del “Mega-Estado”). En palabras de Darc Costa *“La cuestión (del impulso del “nuevo espacio”) no se limita exclusivamente a Brasil. Es una cuestión del Mercosur y también de los demás países de la región”*.

La centralidad de Brasil en el subcontinente se justifica por el siguiente principio: en la periferia existen dos tipos de Estados, **los polarizadores y los polarizados**. Los primeros *“son aquellos que, por tener una gran población son capaces de constituir mercados dinámicos permitiendo procesos que conducen a la economía de escala, especialmente en las llamadas áreas de tecnología de punta”*. Los segundos son *“aquellos que no poseen ese atributo y se destinan a componer, en consecuencia de su posición geográfica, con otros Estados y/o con algún Estado polarizador dentro de un proceso mundial de regionalización creciente, un Mega Estado”* (Costa, 2005, p. 88).

Entonces, según Darc Costa, Brasil es el centro natural del Subcontinente, ya que posee *“condiciones geográficas excepcionales de polarizar”*; y en calidad de

⁹³La magia de la antropofagia. La magia del pasado. La magia del mestizaje. La magia del sincretismo. La magia de los trópicos. La magia de la tolerancia. La magia de la trascendencia.

“polarizador” puede aglutinar a los países vecinos. Asimismo, en el texto de Darc Costa “Obras de Infraestructura en América del Sur”, se encuentra que hay dos condiciones excepcionales que Brasil tiene para tomar tal posición: (en la cita a continuación, Costa responde a la pregunta ¿quiénes somos?) “a) *Somos un país continental, reflejo menor de la base territorial del continente que nos alberga, América del Sur; b) Tenemos el predominio del espacio meridional, es decir, somos el principal Estado nacional al sur del Ecuador*”.

Ahora bien, los objetivos geopolíticos a largo plazo de América del Sur toda son estos: “a) *Dominio de la masa territorial sur del Hemisferio Occidental; b) Dominio del Atlántico Sur y de sus conexiones con el Índico y con el Pacífico Sur; y c) Proyección sobre África Occidental, América Central y Caribe*” (Costa, 2007, p. 90)⁹⁴. En el libro Estrategia Nacional se agrega este punto más: “*la creación de una nueva maritimidad vinculada al Océano Pacífico que conduzca la mundialización a Nueva Zelanda, a Australia y a la costa oriental de África*” (Costa, 2005, p. 102).

Este Mega-Estado Sudamericano poseerá las siguientes características: “a) *tendrá una infraestructura básica altamente desarrollada; b) tendrá disponibilidad energética; c) dominará la telemática; d) tendrá capacidad de desarrollar un sistema democrático más participativo; e) contará con Fuerzas Armadas desarrolladas y capacitadas para defender sus intereses, patrimonio y soberanía; f) habrá desarrollado un alto grado de cultura de su población, con énfasis en la educación para la ciudadanía, que permita una convivencia más armoniosa entre sus miembros; g) habrá conseguido un grado de equilibrio entre las actividades orientadas hacia la producción del conocimiento y las que están orientadas hacia el servicio y el ocio; h) tendrá un alto grado de su población; i) tendrá un nivel de desempleo insignificante; y j) tendrá capacidad de utilizar sus recursos naturales de forma soberana, dando prioridad al desarrollo auto-sostenible y considerando las ventajas relativas a su utilización*” (Costa, 2007, p. 90).

Siguiendo el pensamiento geopolítico, y temiendo al igual que sus predecesores la posibilidad del bloqueo naval, propone una seria estrategia de sustitución de importaciones. Para ello estudia las limitaciones y las ventajas del subcontinente en la economía mundial. Encuentra que en los rubros de alimentos, recursos energéticos, minerales (hierro, cobre bauxita, manganeso) y metales básicos

⁹⁴ Aspecto también tratado en el Capítulo 5 de Estrategia Nacional: “*Dándole forma al Mega Estado: la cooperación sudamericana*”.

(cobre, aluminio, estaño) se poseen las mayores ventajas. Por el contrario, encuentra falencias graves en materia de autoabastecimiento para el carbón y coque, maquinarias y equipos, potasio, plaguicidas y fertilizantes.

Síntesis de las ideas de Meira Mattos y Darc Costa

Meira Mattos

- Interpreta que el área desde la cual Brasil debe organizar sus políticas regionales es el Amazonas, discrepando con el rol central que Golbery le asignaba al *Área de Soldadura*. Exceptuando ello, coincide con las áreas de interés para el Brasil que se graficaban en "Geopolítica del Brasil" en el *primer hemisferio*: África, Atlántico Sur, Sudamérica y Antártida.
- Replantea el modo en que se llegará a los objetivos nacionales. Aprecia la necesidad de cooperación con los países de la región, superando la visión netamente centrada en el paradigma amigo-enemigo. Si bien lo hace de manera instrumental para lograr los objetivos nacionales, demuestra la necesidad de promover la regionalización (apreciada en los planteos de crear un área Pan-Amazónica), y no menos importante, toma las cuestiones culturales y económicas en consideración (por ejemplo, en la relación con África).
- Entiende, también, según su valoración de capacidades, que Brasil será una Potencia y, por lo tanto, deberá ir tomando conciencia de su creciente rol en el mundo.

Darc Costa:

- Coincide con Meira Mattos respecto de la importancia de las áreas de interés brasileño consideradas en el *primer hemisferio*. Asimismo, asigna un rol de importancia tanto al *Área de Soldadura Continental* como al *área Amazónica*, tendiendo a una superación de sus predecesores.
- Tiene una visión con menor grado de *nacionalismo* en tanto que el objetivo a conseguir no podrá ser alcanzado por Brasil sino mediante cooperación, puesto que deberá estar en armonía con los países de la región en el ideal de la *Confederación Sudamericana*.
- Considera que el *eje del poder nacional* está dado por el alcance de mercados de escala y el desarrollo de tecnologías de punta. Aprecia la multipolaridad existente en materia económica y las tendencias de regionalización.

Darc Costa manifiesta la necesidad de la creación de infraestructura entre los países sudamericanos para llevar a cabo un real proceso de integración (mejoramiento de la productividad, menores costos de transporte, etc.), de la misma forma en que los anteriores pensadores manifestaban la necesidad de interconexión física entre los diferentes Estados del Brasil. Así se evidencia una visión más económica del proceso político de la “sudamericanización de la política brasilera”.

- Por último, Costa extiende la idea de “periferia”. Para Golbery y Mattos el “*Núcleo Central*” era la última defensa para la supervivencia nacional mientras que las regiones periféricas eran las líneas de choque ante amenazas (Amazonia, Centro-Oeste, Norte, Sur). Darc Costa efectúa un reajuste de acuerdo con los cambios dados, entonces Brasil todo es el último bastión de defensa y Sudamérica toma el rol de línea de choque en el *sur, oeste y norte* (el Atlántico es la defensa este del centro dinámico de Brasil)⁹⁵.

3.d) Conclusiones preliminares

Sobre la base de lo expuesto hasta acá, se considera oportuno anticipar las siguientes conclusiones preliminares, fundamento de la verificación de nuestra hipótesis:

La revisión del pensamiento geopolítico contemporáneo del Brasil permite, en primer lugar, percibir el modo en que ha evolucionado desde la post Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, demostrando su capacidad de adaptación; y, en segundo, establecer los fundamentos esenciales que tiene la “geopolítica”. Con relación a los pensadores geopolíticos se señala que, aunque Meira Mattos y Couto e Silva son prácticamente coetáneos, se considerará al último como el primer exponente de la **geopolítica contemporánea** –es decir, la que influencia las políticas de Brasil desde mediados del siglo XX–.

Se concibe que sienta las bases, el “*andamiaje*” sobre el cual se puede analizar cualquier política nacional de allí en adelante. El cómo *divide al Brasil en su interior, cómo divide a Sudamérica, la visión del Brasil como el centro y los hemisferios que grafican los intereses inmediatos* permiten comprender los intereses “permanentes” de

⁹⁵Una cuestión parecería justificar esta idea: en la Estrategia de Defensa Nacional (2008) se refiere a Sudamérica como “*espacio estratégico brasileño*” (se puede razonar, espacio necesario para poder articular una defensa ante una amenaza al país) cuando se establecen las líneas de acción para lograr la estabilidad regional (p. 55).

la política exterior brasileña. No se trata de un pensamiento nacionalista coyuntural⁹⁶, sino de un estudio de factibilidad sobre el modo en el que el país puede alcanzar mayores grados de proyección internacional.

Parecería dejar como enseñanza que los intereses que deben buscarse son aquellos que se encuentren dentro del alcance del poder nacional. Eso explica que se haya promovido en el pasado una política hacia África, un destino cercano e influenciado, y se haya descartado, por ejemplo, una gran alianza con los No Alineados (NOAL): Organización que por la lejanía geográfica y heterogeneidad de sus miembros podía desarrollar pocas políticas prácticas, más allá de Conferencias Internacionales y declaraciones.

Se considera que Meira Mattos profundiza y mejora en algunos puntos el pensamiento geopolítico de Golbery. El hecho de que haya escrito la mayoría de sus trabajos a partir de los años '60 (en contraposición, los trabajos compilados en "Geopolítica del Brasil" van desde los años '50 a los '60), le permitió superar la mirada estrictamente orientada a la seguridad de Couto e Silva; y, de este modo, pudo contemplar posibilidades de cooperación y visualizar un mundo en donde se puede proyectar intereses propios y no sólo se los debe subsumir a los de los EEUU.

El contexto ciertamente fue central para el cambio, por ejemplo, la predicción de Mattos que profesaba el posicionamiento de Brasil en el concierto internacional como *Potencia* (visualizando un sistema con características multipolares) se produce dentro de la Guerra Fría, pero luego de Vietnam. Los últimos escritos de Golbery en el libro analizado, por el contrario, tenían el hito del *Sputnik* como contexto reciente, una situación que justificadamente generaba que se diera un exceso de atención a la cuestión de seguridad y al conflicto macro Este-Oeste.

Por su parte, Darc Costa permite con su enfoque superar la visión netamente "brasileña" y comenzar a unificar el destino nacional al de Sudamérica (es decir, la posibilidad de éxito de Brasil para alcanzar el status de *Potencia*). Aunque parte de preceptos fuertemente nacionalistas ("las magias"), da cuenta de que por sí sólo el Brasil no alcanzará sus objetivos y de que, de entrar en el camino correcto, el objetivo ideal que se contemplará no será la consolidación de un "Gran Brasil" sino, por el contrario, la consolidación de la Confederación Sudamericana, el Mega-Estado.

⁹⁶Independientemente de que todo autor tendrá un componente "emocional", el análisis cuantitativo resulta muy apropiado.

Asimismo, se encuentra una “superación” de los predecesores al detectar que tanto el *Área de Soldadura Continental* como el *Amazonas* son claves en las propuestas geopolíticas del siglo XXI⁹⁷.

Con relación a *los valores centrales de la geopolítica*, luego del estudio se pueden apreciar tres creencias que la caracterizan –más allá de las particularidades que tiene cada pensador respecto de las áreas de interés vital–. Dichas creencias son estas:

a) **El nacionalismo es una fuerza positiva.** El geopolítico debe tener una creencia firme en un “devenir histórico” que llevará al pueblo hacia la “grandeza”. En Couto e Silva se aprecia la percepción de la “gloria pasada y futura” en la visión del “Imperio Brasileño”. Por su parte, en Meira Mattos, el elemento que demuestra la creencia en el destino se aprecia en el “hombre brasílico” y la construcción de la “Civilización del Trópico”. Además, confía en que Brasil será hacia el 2000 una Gran Potencia. Por último, en Darc Costa, las “magias del pueblo brasileño” constituyen el elemento “sobrenatural” que dan a la población la fortaleza para afrontar el desafío de construir un polo sudamericano.

b) **La soberanía formal será cuestionada por otros Poderes.** En función de esta amenaza, los teóricos promueven planes de “civilización” para los “espacios vacíos”, pues es esa la forma de dar real entidad a la soberanía. En Couto e Silva se observa la posibilidad de ataque de la URSS y la Argentina, por esto, el desarrollo de las “penínsulas” y su articulación con el “Heartland” se torna central. En el pensamiento de Meira Mattos se contempla, en un principio, la posibilidad de acciones ofensivas de la URSS, pero más tarde, también de los EEUU y las Potencias europeas. En Darc Costa, se percibe el temor por el incremento del poder estadounidense en el subcontinente, a pesar de detallar más el modo de construir y las características de la futura “Confederación Sudamericana”, que las amenazas a enfrentar.

c) **El Estado es un actor con capacidad de generar cambios globales.** Resulta importante creer en que hay posibilidades de “gobernar” la economía. En los tres autores esto queda en evidencia, dado que no ponen en duda la capacidad del Estado para generar los cambios propuestos referidos a la ocupación territorial y al desarrollo económico. Esto se mantiene incluso en Darc Costa, puesto que si bien considera la necesidad de aliarse con los otros países sudamericanos, en ningún momento

⁹⁷Claro que podría contemplarse la idea de que en función de la mayor cantidad de recursos que Brasil alcanza en el siglo XXI pueda destinarlos a más de un área fronteriza.

incorpora a otros actores no-estatales al proceso de “planificación” de la estrategia subcontinental.

CAPÍTULO IV

La Política Exterior Sudamericana de Brasil en la post-Guerra Fría, ruptura y continuidad de la geopolítica

El objetivo de este capítulo es evaluar si los presidentes brasileños que han gobernado el país desde 1990⁹⁸ –Collor de Melo, Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva– han promovido la integración en Sudamérica desde una “perspectiva geopolítica”. Para lograr tal cometido se desarrollarán las tres etapas que componen el período estudiado: el del *gobierno de facto* (1964-1985), el del *ciclo liberal* (1990-2002) y el *desarrollista* (2003-2008). Cabe señalar que el tratamiento de la historia previa a la década del '90 se debe a que en ese lapso se aplican más directamente los preceptos expuestos por los geopolíticos contemporáneos, lo cual permite, por un lado, llevar a la práctica la teoría expuesta anteriormente y, por el otro, comprender el contexto de historia reciente con el que los primeros líderes –democráticamente electos– tuvieron que lidiar. Cada período será estudiado desde dos planos: el de la política exterior y el psico-social⁹⁹.

El estudio de la política exterior de Brasil con la subregión se dividirá en tres secciones con el fin de simplificar el análisis. La primera se focalizará en los lazos que desarrolló con los países del *Área de Soldadura Continental* (Cono Sur)¹⁰⁰; la segunda, en los que mantuvo con los países de la *amazonia andina* (Arco Andino) y, la tercera, en las políticas que llevó hacia la subregión como un todo, es decir, para con América del Sur en su conjunto. Es pertinente aclarar que no será posible estudiar la última sección cuando se trate al gobierno de facto, debido a que no llegó a idear planeamientos estratégicos que tuvieran alcance “Sudamericano”.

⁹⁸No se tratará al mandato de Itamar Franco por carecer de autonomía como para dar una iniciativa que perdure en el tiempo. Se lo considerará como un Poder Ejecutivo en transición.

⁹⁹El estudio de lo psico-social “es el área de la psicología que se encarga del estudio de las relaciones interpersonales que existen entre el ser humano y su medio. Involucra todos los aspectos de la vida cotidiana y su relación directa sobre la psique del individuo. El hombre no es un ser único, vive y coexiste con otros hombres que al igual que él son activos y capaces de transformar la sociedad”. Esta definición fue tomada del Protocolo de Atención en Salud Mental a Personas Afectadas por Desastres de 2007, de la Organización Panamericana de la Salud. Es por esto que para el desarrollo de este capítulo lo psico-social se utilizará para explicar todo aquello vinculado con la creación del discurso y formación y deconstrucción de identidades.

¹⁰⁰Se lo relaciona con el Cono Sur porque la “competencia” por Paraguay y Bolivia afecta directamente al balance con la Argentina, y por ende, a la geopolítica del Cono Sur.

Por otra parte, se investigará el pensamiento de los presidentes con el fin de identificar si su idiosincrasia es coincidente con la del pensamiento geopolítico¹⁰¹. Para analizarlo se evaluará si sus líneas de razonamiento están de acuerdo con las tres creencias básicas de la geopolítica, según se explicó en el Capítulo III: el nacionalismo es una fuerza positiva, la soberanía formal será cuestionada por otros Poderes y el Estado es un actor con capacidad de generar cambios globales.

Se considerará que un mandatario “actuó de modo geopolítico” cuando se encuentre que no sólo desarrolló una política exterior coherente con los preceptos de los pensadores ya analizados, sino también que demostró ideales afines con las creencias básicas de esta escuela. De otro modo, si no existe tal coincidencia, la “proyección” hacia algún *área de interés* podría estar buscando objetivos que no son necesariamente geopolíticos.

Es pertinente explicar que el análisis se circunscribe sólo al Poder Ejecutivo, en tanto que si no existe su apoyo a proyectos estratégicos de otros sectores del Estado (Itamaratí o Fuerzas Armadas) difícilmente puede considerarse que el país está siguiendo objetivos programáticos guiados por la geopolítica. Esto es especialmente cierto en los países latinoamericanos, dada la particularidad del Presidencialismo en esta región del globo. Y a pesar de que el Federalismo brasileño y las particularidades partidarias¹⁰² han dado al país un diferenciamiento –una mayor necesidad de llegar a acuerdos con burocracias– (Mainwaring, 2002), el modelo sigue estando predominantemente determinado por el accionar del Poder Ejecutivo (Malamud, 2003, p. 715-742).

4.a) La geopolítica tradicional y su impacto en el Brasil de la Guerra Fría 1964-1985

La política exterior

El Gobierno militar que rigió al Brasil en el período 1964-1985 ejecutó, en buena medida, por la influencia de Couto e Silva y Mattos (tanto teóricamente como en el policy making)¹⁰³, una política exterior que siguió los lineamientos geopolíticos desarrollados en los capítulos anteriores. El período del gobierno *de facto* se puede

¹⁰¹Todos los discursos presidenciales que serán citados fueron sometidos a una “traducción libre” por parte del autor.

¹⁰²También podrían agregarse, “particularidades burocráticas”, por el peso relativo de Itamaratí.

¹⁰³Por ejemplo, Couto e Silva fue Jefe de la Casa Civil. Meira Mattos, a pesar de no haber tenido tal función, también influyó de manera importante a los Gobiernos, dado que sus recomendaciones eran pedidas y consideradas.

dividir en dos momentos según las “prioridades de la política exterior”. En el primero, que se extiende desde los '60 hasta finales de los '70, se aprecia la determinación del Gigante Suramericano de consolidar el poder brasileño sobre los países ubicados en el “*Área de Soldadura Continental*” –Paraguay y Bolivia–. Por otra parte, en el segundo, que inicia a finales de los años '70 y termina con la crisis de la deuda a principios de los '80, Brasil buscó “ganar influencia sobre los países del Amazonia”.

Área de Soldadura Continental

La competencia entre Argentina y Brasil no comenzó cuando en este último las FFAA se apoderaron del gobierno, al ejecutar un golpe de Estado contra Joao Goulart en 1964. Durante el mandato de Castello Branco (1964-1967) no se rompieron los fundamentos de la “Declaración de Uruguayana” de 1961, que sentaban las bases de una alianza argentino-brasileña. Inclusive, en este período, el Ministro de Economía de Brasil, Roberto Campos, propuso a su homólogo argentino Adalberto Krieger Vasena la constitución de un mercado común al cabo de 5 años¹⁰⁴.

El quiebre en el vínculo bilateral comienza con Artur da Costa e Silva (1967-1969), sucesor de Castello Branco. Éste comienza a observar el escenario internacional con mayor desconfianza, en tanto apreciaba que habría mayores probabilidades de conflicto en todas las dimensiones de las relaciones exteriores (en la región, la política con otros Poderes, etc.)¹⁰⁵. La ruptura de esta “alianza” se produjo porque se consideraba que el mundo tendía cada vez más al policentrismo y, por lo tanto, se percibió que crecían los espacios para distanciarse del “mainstream ideológico”. Por esto, Costa e Silva colocó el “(...) *interés nacional como fundamento permanente de una política exterior soberana*”. De este modo rechazaba las doctrinas de interdependencia, seguridad colectiva y fronteras ideológicas (Bandeira, 2004, p. 366).

Este cambio al interior del régimen, que se tradujo en la radicalización del nacionalismo brasileño, se mantendrá inalterable durante las siguientes décadas, y dará un nuevo vigor a la “competencia” histórica que mantenía con la Argentina. En ésta, cada parte luchaba por consagrar su influencia sobre las áreas estratégicas de Sudamérica; es decir, sobre Paraguay y Bolivia. En el caso de ambos países, las

¹⁰⁴ Era un proyecto ambicioso ya que integraría a los sectores petroquímicos, siderúrgicos y agrícolas, y además, dejaría abierta la adhesión a terceros países del continente (Lacoste, 2004, p 136).

¹⁰⁵ Inclusive, comienza a tener cada vez más divergencias con los EEUU, actor que desde la administración de Getulio Vargas tuvo un papel fundamental en la industrialización del país y apoyó otras iniciativas brasileñas en política exterior.

políticas de Brasil lo llevaron a fomentar alianzas con las cúpulas dirigentes y propulsar obras de infraestructura que permitían dinamizar los vínculos económicos.

Con Paraguay, el establecimiento de una alianza entre cúpulas militares fue relativamente fácil, por el largo tiempo que Alfredo Stroessner (1954-1989) conservó el poder y porque éste mantuvo desde el comienzo de su régimen una fuerte disputa con la Argentina. Los dirigentes de la “Revolución Libertadora” (1955) comenzaron a financiar y a apoyar a exilados opositores¹⁰⁶ (liberales, comunistas, febreristas); inclusive, fortalecieron los apoyos al Movimiento 14 de Mayo y a la Unión Nacional Paraguaya (UNP) a partir de 1959 (Bandeira, 2004, p. 260).

Por otra parte, en el plano económico, Brasil debilitó la influencia argentina. El monopolio que supo tener Buenos Aires sobre el país mediterráneo en la década de 1920, cuando el mercado argentino absorbía el 33% de las exportaciones de Paraguay y proveía el 77% de sus importaciones, se desvanecía. Desde los '60, la Argentina compraba cada vez menos de la producción paraguaya (Lacoste, 2004, pp. 204-7). En materia de infraestructura, las obras que Brasil realizó desde mediados de los '50 para minimizar el peso del Puerto de Buenos Aires tuvieron amplias repercusiones. Con la finalización de la carretera entre Coronel Oviedo y el puente de la Amistad (Foz de Iguazú) se completó la vinculación caminera entre Asunción y el Puerto de Paranaguá, lo que le permitió al país tener una “nueva salida” para sus productos de exportación.

Otra de las obras que generó cambios trascendentales fue la de Itaipú. El Tratado fundacional fue firmado en febrero de 1973, y terminó por establecer con Asunción una relación de dependencia de manera indefinida. Ello se daba por estas razones: por un lado, Paraguay debía pagar por las obras –realizadas y financiadas por Brasil– con la exportación de energía a precio preferencial y, por el otro, Brasil era el único destino al cual se podía exportar la electricidad, ya que cualquier excedente que tuviere Paraguay sólo podría venderse a ELECTOBRÁS, única empresa autorizada a “re-vender” la energía (Roca, 2009).

Por su parte, la “competencia por Bolivia” fue más reñida que el caso paraguayo, puesto que ninguno de los países logró una preeminencia absoluta, a excepción del período del régimen de Hugo Banzer (1971-1978), en el cual Brasil resultó favorecido. Brasilia realizó una gran apuesta cuando apoyó a dicho mandatario, ya que se había

¹⁰⁶ Como resultado de la guerra civil de los años 1947-48.

involucrado en los preparativos del golpe. Cuando el Presidente Juan José Torres (1970-1971) convocó a una Asamblea Popular en 1970, los mandos brasileños comenzaron a suministrar armas y dinero a opositores a través del ex-Coronel Juan Ayoroa. Además se le permitió a los adversarios del régimen boliviano entrenarse en Campo Grande, en Mato Grosso y diversas zonas fronterizas (Bandeira, 2004, p. 372), y cuando Banzer se dispuso a realizar el golpe en 1971, el apoyo logístico pudo observarse con la llegada de los aviones militares brasileños, que descargaban fusiles, ametralladoras, bombas y municiones varias en Santa Cruz de la Sierra, único centro en poder de los rebeldes (Schilling, 1978, pp. 72-3).

Con el golpe de Estado, la relación con Brasil se intensifica y se formaliza en 1974 con la firma del Acuerdo de Cooperación y Complementación Industrial, que tuvo lugar cuando se reunieron los presidentes Hugo Banzer y Ernesto Geisel en Cochabamba¹⁰⁷. A pesar de que no todos los proyectos de obras pudieron realizarse (entre ellos, el ferrocarril Santa Cruz-Cochabamba o el gasoducto Santa Cruz-San Pablo), la influencia política brasileña sobre Bolivia fue destacada.

Si bien escapan al “*Área de Soldadura Continental*” del General Golbery, Chile y Uruguay fueron objeto de la política exterior brasileña. Por eso se relatarán, brevemente, antes de analizar el proceso del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), las acciones más destacadas que jugó Brasil con estos dos países.

El gobierno *de facto* brasileño nunca consideró que Chile pudiera ser ingresado a su “órbita”, contrario a lo que sucedía con los casos de Bolivia y Paraguay. Pero como Santiago era un actor clave para balancear la política argentina, Brasil mantuvo como prioridad el mantener un alto grado de influencia en la política interna del país trasandino. En el caso de Chile el involucramiento brasilero fue destacado. Para evitar que surgiera, con el tercer gobierno de Juan Perón (1973-1974) en la Argentina y el de Salvador Allende (1970-1973) en Chile, un “eje político trasandino democrático” que buscara enfrentar a la influencia brasilera, las autoridades colaboraron con el golpe de Augusto Pinochet (1973-1990). Como muestra del involucramiento de Brasil en el golpe se destaca que entre 1972 y 1973 se registró la salida de cargamentos desde el puerto de Santos a Valparaíso, con armamento y municiones. Asimismo, otro ejemplo del intervencionismo, fue que Camora Canto (Embajador brasilero) coordinó las

¹⁰⁷Los compromisos brasileños incluyeron la construcción de un polo industrial (con plantas siderúrgicas, de fertilizantes y de cemento Portland) y la creación de un fondo para el desarrollo de las zonas más retrasadas de Bolivia, también le fueron otorgados al gobierno del altiplano cuatro “zonas francas” en los puertos de Belem, Pará, Corumbá y Santos (Schilling, 1978, p 73).

acciones con el nuevo gobierno de Augusto Pinochet (Bandeira, 2004, p. 374, BBC, 2009b).

Por otra parte, con relación a Uruguay, Brasil tuvo un resultado menos exitoso. Es que, a diferencia del caso chileno, el país “oriental” tenía un exceso de la influencia de su vecino del norte y por ello mantuvo una relación “cercana” con la Argentina¹⁰⁸. Asimismo, el interés de Uruguay en que Argentina avance en la institucionalización del “gobierno del Río de la Plata”¹⁰⁹ otorgó a Buenos Aires un considerable poder de presión¹¹⁰. Sin embargo, eso no detuvo a Brasilia en sus intentos por incrementar su presencia en la región Cisplatina. En 1971, cuando el Frente Amplio estuvo cerca de ganar las elecciones, realizó preparativos para una intervención militar¹¹¹. Con posterioridad, en 1973, cuando se produce un golpe bajo el mandato de Juan María Bordaberry (1972-1973 electo y 1973-1976 de facto), se enviaron camiones y automóviles por un valor de 815.000 USD, con el fin de compensar las donaciones de Buenos Aires (Bandeira, 2004, p. 373).

Amazonia Andina

Con relación a la consolidación del vínculo de Brasil con los países *de la amazonia andina* se puede apreciar que esta política comienza a aplicarse firmemente hacia fines de los '70, y el instrumento elegido fue el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) (1978) firmado el 3 de julio de 1978, por los Ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

¹⁰⁸ Escudé y Cisneros (1997) así lo señalan “Desde la óptica uruguaya, existió en el gobierno de Aparicio Méndez una seria preocupación por la fuerte influencia económica brasileña sobre el norte uruguayo”.

¹⁰⁹Que involucró la firma del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1973), del Acta de Confraternidad Rioplatense (1973) y de los acuerdos complementarios al Tratado del Río de la Plata (1974) -el Estatuto de la Comisión Administrativa del Río de la Plata, el Estatuto de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo y las Cartas Náuticas-.

¹¹⁰La fuerte asimetría en materia militar dejaba en una posición muy debilitada a Montevideo, por eso la creación de instituciones le permitiría gestionar sus vínculos con Argentina con una mayor igualdad.

¹¹¹ Tarea encargada al III Ejército con base en Río Grande do Sul, la “Operación 30 horas”. Ese tiempo era el que necesitaba para ocupar Uruguay.

Mapa IV.1: Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)



Fuente: Elaboración propia

Brasilia tenía dos objetivos a cumplir con la iniciativa: en primer lugar, deseaba evitar que los países andinos conformaran un bloque que la excluyera^{xxiv}. En segundo, buscaba crear conexiones físicas entre los mercados del Pacífico y del Atlántico, dándole al Brasil el rol de “puente” transcontinental.

Brasil tuvo un éxito relativo con el TCA. Si bien pudo incorporar a los países andinos a un bloque en donde él tuviera la mayor relación de poder, reduciendo la posibilidad de que formen una coalición anti-brasileña, no logró interconectar los mercados del Pacífico con los del Atlántico. Ello sucedió por la desconfianza de los países andinos hacia Brasil, razón por la cual se vio obligado a modificar los términos del Tratado. Perú, Bolivia y Venezuela dejaron en claro que no debía contener referencias a la integración física inter-estatal, razón por la cual uno de los capítulos debió ser eliminado¹¹². En el texto aprobado se llega a un acuerdo y la referencia a la integración física queda subsumida al interior de cada país, es decir, bajo la supervisión de autoridades nacionales, y no del Tratado. A pesar de la imposibilidad de Brasil de lograr la totalidad de los objetivos planteados, el proceso de construcción de consensos terminó resultando positivo para ese país; como lo señala Bernardo Kucinski, el Pacto, aunque “*bien distinto al que sugirió*”, representó una “*sustancial victoria diplomática para Itamarati*” (Op. Cit, p. 5).

¹¹²El mismo rezaba “Las partes contratantes reconocen que la integración física de la región amazónica, mediante el establecimiento de una infraestructura adecuada de transportes y comunicaciones, constituye una condición indispensable para el proceso de desarrollo de la región” (Kucinski, 1978, p 26-30).

Criterios geopolíticos

- **Visión del nacionalismo**

En el ciclo que va desde 1964 a 1985, la creencia en que Brasil lograría alcanzar el status de poder global estuvo fuertemente inculcada en los dirigentes del país. Como nos dice Riordan Roett: *“Ex-presidentes, tanto militares como civiles, hablaban de la “Grandeza” o la Grandeza de Brasil -el deseo de ver a Brasil como un Gran Poder-”* (Roett, 2009, pp. 1-5). Aunque este autor menciona que esa fue una impronta que perduró desde la post Segunda Guerra Mundial hasta el fin del gobierno militar en 1985, en otro artículo acorta el campo temporal, colocando como punto de inicio al año 1967: *“Entonces descubrimos la “grandeza”, a partir de 1967. Esos eran grandes días, los días de grandeza, en los cuales se creía que Brasil podría llegar a convertirse en un poder hegemónico”* (Roett, 2007, p. 31).

Esta filosofía tuvo gran aceptación y se retroalimentó porque se combinó con el fenómeno del *“milagro brasileño”* (1969-1973), momento en el que el PIB del país creció en una media anual del 11,2% (Devoto y Fausto, 2008, p. 376). En relación al vínculo entre los objetivos políticos del régimen con la economía Boris Fausto y Fernando Devoto señalan esto: *“Los años del milagro fueron el ejemplo más alto de la legitimación del régimen militar por los éxitos de la política económica. La euforia concentrada sobre todo en los sectores de la clase media, estaba orientada por el sueño de que Brasil al finalizar el siglo XX, presumiblemente ingresaría al club de los países hegemónicos”* (Ibídem). Esto fue explotado hábilmente por el gobierno de Emilio Medici (1969-1974), que instigó al nacionalismo mediante los lemas *“nadie refrena a Brasil”*, *“para adelante Brasil”* y *“Brasil Potencia”* (Bandeira, 2004, p. 374).

Este ideal se encuentra en numerosas afirmaciones de funcionarios, periodistas y militares. En primer lugar cabe tener en cuenta la declaración de quien fuera director del Departamento Nacional de Carreteras de Rodagem (DNER) en 1972, Eliseu Rezende, *“Ellas (las carreteras) nos permitirán la integración del sistema vial de toda América del Sur, garantizando el liderazgo continental de Brasil”* (Schilling, 1978, p. 178). Por su parte, Murilo Melo Filho, editorialista de la revista *Machete*, que según Paulo Schilling, resulta el *“vocero más autorizado del régimen”*, decía sobre el liderazgo continental: *“La fatalidad histórica es que, por determinismos geográficos, políticos, demográficos y económicos, estamos nosotros, los brasileños, condenados a ser los líderes de América del Sur, como Estados Unidos lo es de América del Norte, Rusia de Europa Oriental y Japón de Asia”* (Ibídem). También desde las Fuerzas Armadas se realizaban iguales declaraciones. El General Orlando Geisel –hermano

del Presidente– en un discurso de 1972 señaló: “*La Revolución brasileña del 31 de marzo de 1964, con firmeza y determinación, con normas sabias e ingeniosa maleabilidad, está transformando esta nación joven, de dimensiones continentales, desigualmente desarrollada, en una Gran Potencia*” (Op. Cit., pp. 178-9).

Este espíritu “glorioso”, aparentemente irrefrenable, se verá afectado por la crisis de la deuda de 1982; de allí en más se terminarían los días de la *grandeza*. En 1982 el crecimiento nominal del PIB fue sólo del 1,1%; además, la deuda externa en relación al PIB había ascendido desde un 15,9% en 1973 a un 25,8% en 1982, y crecería hasta un 39,4% en 1984 (Brasil Tres Tiempos, 2004, p. 107). En este estado de situación Brasil perdió capacidad de realizar acciones proactivas en términos militares, comerciales y políticos, sólo se limitó a intentar estabilizar la economía.

- **Visión sobre la soberanía**

A lo largo de la Guerra Fría, los dirigentes de la Revolución del '64 percibieron que el escenario internacional se tornaba cada vez más conflictivo. Si se esquematiza a las amenazas en círculos concéntricos se encuentra que la Argentina estaba en el primero, ya que disputaba los espacios inmediatos de influencia de América del Sur; de ahí que la “carrera por los espacios mediterráneos”, es decir, por Bolivia y Paraguay, haya alcanzado tal prioridad a lo largo de los años.

En un segundo círculo se encontraba la “amenaza soviética”, lo que puede observarse en una aguda reflexión de Moniz Bandeira cuando asevera que Medici intensificó la represión, llevándola fuera de las fronteras nacionales, a toda América del Sur (2004, p. 372). Esto se puede apreciar simplemente con lo descrito antes, cuando se habla de las intervenciones en Bolivia, Uruguay y Chile. La ventaja de esta política era que se complementaba con la primera prioridad, que era “aislar” a la Argentina en el Cono Sur. La amenaza de “la izquierda insurrecta”, que motivaba a Brasil a intervenir en cualquier punto geográfico sin escatimar gastos y por cualquier medio, se basaba en la creencia del régimen en que detrás de dichos movimientos se escondía el expansionismo de la URSS.

En un tercer círculo se encontraba EEUU, ya que los líderes brasileños comenzaron a percibir que Washington intentaría detener al país en la consecución de sus objetivos estratégicos. Esto impulsó una política tendiente a adquirir capacidades que le permitieran hacer frente al Superpoder. Ciertamente el “orgullo”, reforzado por la creencia hegemónica de *grandeza* y una economía que parecía sustentarla, llevó a los

líderes a pensar que estaban en condiciones de “competir con Washington”. El alineamiento que se encontró con EEUU durante el gobierno de Castelo Branco se diluyó cada vez más a partir del de Costa e Silva. Sin embargo, se aprecia una intensificación significativa de las políticas tendientes a incrementar la autonomía a partir del mandato de Ernesto Geisel (1974-1979), cuando comienza a estrechar lazos con los países del Mercado Común Europeo, Este Europeo, Japón y China (Kucinski-1978 pp. 26-30). La relación más importante fue con Europa, debido a que selló con la República Federal Alemana (RFA) en 1975 un acuerdo nuclear y además los países del viejo continente comenzaron a vender armas a Brasil, lo que le permitió ser más autónomo de EEUU en ese sector¹¹³.

La llegada de Jimmy Carter (1977-1981) a la presidencia de EEUU dificultó aún más las relaciones entre ambos países, ya que no sólo se oponía a los regímenes autoritarios del Cono Sur por la falta de respeto a los derechos humanos, sino que miraba con recelo el acuerdo nuclear con Alemania. Las tensiones entre ambas naciones generaron que Brasil denunciase en 1977 el Acuerdo Militar que tenía con Washington, de 1952. Por último, es importante señalar que las disidencias en materia de asuntos estratégicos no eran las únicas que existían, las de carácter comercial también afectaron el futuro vínculo.

Hacia los '70, Brasil se había convertido en un importante competidor de Estados Unidos en varios ítems (soja y sus subproductos) y, a su vez, el mercado interno norteamericano estaba cada vez más inundado de productos manufacturados del país sudamericano (textil y calzado). La promulgación de la Trade Act en 1974 (Kucinski 1978, pp. 26-30), que dañaba los objetivos económicos de Brasilia, sin duda se constituyó en un grave escollo para la relación, más allá de que otros desacuerdos, por su carácter militar, hayan sido los más conocidos y resonantes.

- **Visión sobre la capacidad del Estado para generar cambios**

Los diferentes gobiernos *de facto* resultantes de la Revolución del '64 utilizaron la dirección estatal como herramienta para convertir a Brasil en un Gran Poder. Lo que

¹¹³ Con Europa el acercamiento había comenzado en 1970 ya que Brasil al igual que la Argentina quería diversificar su equipamiento bélico para que no proviniese en su mayoría de EEUU. La política tuvo éxito, porque hacia 1977 se había logrado minimizar a un 20% la proporción de armamento estadounidense en el Ejército (Bandeira, 2004, p 386). Pero la acción que más afectó a la relación brasilera-estadounidense fue el acuerdo de cooperación nuclear con la República Federal Alemana (RFA) de 1975. Dicho acuerdo habilitaría la transferencia de tecnología nuclear a Brasil permitiéndole llegar a concretar el ciclo de enriquecimiento de uranio, paso imprescindible para desarrollar un arma atómica de manera autónoma (SIPRI, 2007).

reviste de importancia es que son los primeros en implementar la concepción de planeamiento global, con el **Plan de Acción Económica del Gobierno (Paeg)**, el **Plan Decenal**, el **I Plan Nacional de Desarrollo (PND I)** y el **II Plan de Desarrollo Nacional (PND II)**. Los gobiernos previos no realizaron *planeamiento* en sentido estricto; según Roberto Campos, especialista en materia de proyectos de desarrollo, la palabra “planificación” había sufrido un estiramiento conceptual (Brasil Tres Tiempos, 2004, p. 76).

En ese sentido, algunas acciones que merecen ser destacadas a lo largo de este período son: la ampliación de las capacidades del Ministro de Planeamiento¹¹⁴ en 1964; la creación del Consejo Consultivo de Planeamiento para asesorar a dicho Ministerio en 1965; la sanción del Decreto Ley N°200 en 1967, que reformó gerencialmente al sector público; y la transformación del Ministerio en Secretaría (SEPLAN) mediante la Ley 6.036 de 1974, lo que vinculó estrechamente a dicha área del Estado con el Poder Ejecutivo (Op. Cit., p. 95)¹¹⁵. De todos los proyectos que se realizaron en las décadas del gobierno militar, dos fueron los que incorporaron con mayor fuerza la visión de *grandeza*: el **I PND I (1972-1974)** y **PND II (1974-1979)**, y por esa razón se los evocará en esta sección.

El PND I, según Roberto Campos, buscó imponer el “modelo brasileño”. Uno de los fines últimos de éste fue la transformación de Brasil en una nación desarrollada. Según la teoría, permitiría al país establecer una economía moderna, dinámica y competitiva, y crear una democracia económica, racial, social y política (Op. Cit., p. 103). La herramienta fundamental de dicho proceso sería el Estado, por su capacidad de invertir y regular. Inclusive, Campos asevera que se produjo un quiebre con el pasado, porque el Estado fue “más extenso e intrusivo” que en cualquier época pasada (Ibídem).

Este plan contemplaba numerosas obras de infraestructura, tales como el puente Río-Niterroi, la autopista transamazónica, la represa Tres Marías y la de Itaipú. Asimismo, preveía ampliar la capacidad de la industria siderúrgica, del sector petroquímico, minero y del naval; también estipuló la creación de corredores de exportación y analizó la edificación de la central nuclear Angra I, entre otros (Op. Cit., p. 104). Por su parte, el PND II sentaría las bases para que Brasil se convirtiera en una Gran Potencia Emergente (Ibídem). Y para que ello sucediera, los esfuerzos debían enfocarse en la

¹¹⁴El cargo de Ministro fue creado en 1962, y Celso Furtado fue el primero en ocuparlo.

¹¹⁵Ver también sección de “historia” de la página web del Ministerio de Planeamiento de Brasil.

creación de una industria con capacidad de realizar bienes de consumo durables. Las inversiones se destinarían a tres sectores: **insumos básicos, infraestructura energética y bienes de capital.**

Esta fe en la planificación estatal también resulta evidente al analizarse el caso de las agencias regionales para el desarrollo. Siguiendo el ejemplo de Celso Furtado, que crea en 1959 la **Superintendencia para el Desarrollo de la Región del Noreste** (Sudene), se establece la **Superintendencia para el Desarrollo de la Región del Amazonas** (Sudam) en 1966; la **Superintendencia para el Desarrollo de la Región del Centro-Oeste** (Sudeco) en 1967; y la **Superintendencia para el Desarrollo de la Región del Sur** (Sudesul) en 1969 (Aires, 2009).

Sin embargo, este proceso acabará detenido por la crisis de la deuda de 1982, ya que limitó al Estado en su capacidad de seguir estimulando a aquellos sectores que permitirían sacar al país del “subdesarrollo”. En resumen, la “*fuga hacia adelante*”¹¹⁶ del PND II se tornó inviable porque el Estado, que había asumido los costos para realizar las inversiones –mediante un incremento del déficit comercial y la deuda externa–, se vio paralizado por un entorno económico desfavorable y una crisis del modelo económico. En este contexto, los sucesivos mandatarios debieron moderar nuevas iniciativas y tuvieron que avocarse a realizar planes de estabilización; por esto, **el III Plan de Desarrollo Nacional y el I Plan de Desarrollo de la Nueva República** quedaron en el papel.

4.b) La política sudamericana de Brasil en la post Guerra Fría

a) Ciclo Liberal: Fernando Collor de Melo y Fernando Henrique Cardoso 1990-2002

La política exterior

Desde el fin de la Guerra Fría, luego de una larga transición democrática (1985-1990), Brasil debió redefinir los conceptos que habían guiado su política exterior desde hacía más de 50 años. Si se toma al período “liberal” que va desde 1990 a 2002, y al Estado como un actor monolítico, se aprecia una estrategia de dos fases: en un primer momento, Brasil busca consolidar su presencia en los países de la Cuenca del Plata, asegurando la supremacía sobre el *Área de Soldadura Continental*, y relega

¹¹⁶Expresión dada para explicar que se tomarían riesgos con el fin de garantizar el desarrollo del Plan, que supuestamente debería dar a Brasil los fundamentos para salir del subdesarrollo.

parcialmente la relación con los países andinos¹¹⁷. Este objetivo se logra con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la aproximación económica y política a Bolivia. La segunda línea de acción, la proyección hacia los países de la *Amazonia Andina*, se evidenciará a partir de mediados de la década del '90.

Área de Soldadura Continental

Una vez que alcanza la Presidencia, Collor de Melo impulsa fervientemente la integración comercial entre Argentina y Brasil, dándole curso a la Declaración de Iguazú (1985), al Programa de Integración y Cooperación Económica (1986), a los 24 Protocolos derivados y al Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988). Sin embargo, coincidiendo con el entonces Presidente argentino Carlos Menem (1989-1999) reformuló los proyectos para que fueran más acordes con el “regionalismo abierto”; se adaptaba de este modo al Cono Sur a las tendencias vigentes en América del Norte (en donde Canadá y EEUU habían firmado un Acuerdo de Libre Comercio en 1988) y Europa (en donde los miembros se mostraron dispuestos a reformar al Tratado de Roma de 1957 para acelerar la eliminación de barreras al comercio y consolidar una unión económica).

En julio de 1990 se firma el Acta de Buenos Aires, estableciéndose la reducción de los plazos del Tratado de 1988 para la conformación de un Mercado Común; con este cambio, el límite para realizar tal cometido pasa de 10 a 5 años. Luego, en diciembre de 1990, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)¹¹⁸, **los países firman el Acuerdo de Complementación Económica N° 14**, estableciendo como plazo para la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias el 31 de diciembre de 1995 (Bandeira, 2004, p. 431). Con esta decisión se dejaba de lado la integración gradual que prestaba atención a los protocolos sectoriales –que daban a la iniciativa un cariz más cercano al desarrollismo puesto que tenían el fin de crear cadenas industriales–, dándose un carácter librecambista a la integración¹¹⁹ (Madrid, 2003, p. 280).

¹¹⁷ Como menciona Manuel Mindreau (2010), “Indudablemente, el auge del proceso de integración entre los países del Cono Sur desvió la atención que el Brasil había prestado en la década anterior a los países andinos”.

¹¹⁸ Sucesora de la ALALC, nace en 1980.

¹¹⁹ Paradójicamente, a pesar de la progresiva liberalización puede encontrarse que la estructura de aranceles en cierta manera “protegía a sectores industriales brasileños”, en tanto que la del MERCOSUR era similar a la de ese país. (Bouzas, 2003).

El proceso de liberalización siguió con la integración de los dos países pequeños de la Cuenca del Plata, Uruguay y Paraguay, en tanto no deseaban quedar excluidos. El 26 de marzo de 1991 se firmará el **Tratado de Asunción**, que apelará por “*la eliminación automática de los gravámenes y demás restricciones al comercio y el establecimiento de una Tarifa Externa Común (TEC)*”, a más tardar para diciembre de 1994 (Bandeira, 2004, p. 431). Hacia fines de 1991 los problemas internos de Collor hicieron imposible que pudiera liderar el proceso de integración, y debió preocuparse de su estabilidad en la Jefatura de Estado. Luego del intervalo de Itamar Franco (1992-1994), que mantuvo un discurso desarrollista y nacionalista –rompiendo con la visión de Collor–, Fernando Henrique Cardoso sería electo y asumiría como Presidente en 1995.

Desde el inicio de su gestión verá que el bloque comenzará a sufrir una cada vez mayor cantidad de problemas, que recrudecerán según las diferentes crisis del mundo en desarrollo se sucedan –asiática, rusa, brasileña–. Los problemas del MERCOSUR se dieron principalmente por desacuerdos entre los dos “grandes”, Argentina y Brasil. Algunos de crucial importancia fueron el incremento de los incentivos para la IED de los Estados brasileños del norte y nordeste a partir de mediados de los '90 (Bouzas, 2001) y los intereses contrapuestos en materia de negociaciones con EEUU para el ALCA y la OTAN¹²⁰.

En términos generales, Cardoso no se comprometió de lleno con el MERCOSUR como sí lo había hecho Collor; sólo participó activamente ante la amenaza de que se disgregase hacia principios del siglo XXI. Pues, si bien el bloque había sido un éxito en términos comerciales –en especial entre 1995 y 1998, cuando se alcanza el mayor índice de comercio intrabloque, un 25% (Hoffmann *et al.* 2008, p. 113)–, comenzó a fallar en términos institucionales; la falta de “internalización” de la normativa del bloque y las crecientes perforaciones al TEC eran algunas de las problemáticas (Bouzas, 2003, pp. 231-242). Además, las disputas bilaterales con Argentina crecieron cada vez más desde la devaluación del Real en 1999.

El interés de Cardoso en la integración comercial pudo evidenciarse a partir del año 2000. Durante ese año y el siguiente prestó apoyo para el “**Relanzamiento del MERCOSUR**” en un contexto signado por tensiones. Las tratativas se iniciaron en abril de 2000, cuando se reunieron los Ministros de Economía y los Cancilleres del bloque

¹²⁰ Los incentivos a la IED afectaron a la Argentina, al generar una migración de empresas. Por otra parte, desde 1996 Argentina apoyó la iniciativa Hemisférica. Finalmente, Buenos Aires buscó ser aceptado como miembro OTAN en 1999.

en Buenos Aires para debatir las medidas que se podrían tomar para superar el estancamiento; como corolario, los funcionarios encargados de las gestiones comerciales acordaron iniciar un proceso de “convergencia” en 2001. Lo importante de este proceso consiste en que resistió el ataque del Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, en tanto éste aprueba el 1º julio de 2001 **la resolución 258**¹²¹ **y realiza declaraciones que concebían la posibilidad de ingresar en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**¹²², contradiciendo los acuerdos a los que habían llegado Fernando de la Rúa (1999-2001) y Fernando Cardoso en la **Cumbre de Québec**, el 20 abril de 2001.

El apoyo brasileño en este caso resultó claro, porque a pesar de la falta de acuerdo, como señala Eduardo Madrid: *“De la Rúa y Cardoso apostaron al MERCOSUR y terminaron por coincidir en que el futuro acceso al ALCA se haría sólo a través del bloque regional”* (Madrid, 2003, p. 298). No obstante, con la crisis de diciembre de 2001, estos impulsos tendientes a la armonización finalizan, en tanto el bloque cesará de “existir” temporalmente, porque la Argentina da de baja el TEC y porque las dudas acerca del futuro del país del Plata impiden planificar en el mediano plazo. Por esta razón, en lo que resta del período de gobierno de Cardoso no se verán avances en el ámbito del bloque¹²³; el escenario del MERCOSUR concluye, entonces, con una crisis irresuelta. Cabe decir que a la difícil situación económica se sumó una problemática de orden político, debido a que por el proceso electoral en Brasil Cardoso se ve forzado a concentrarse en la política interna, razón por la cual desarrolla un discurso crítico hacia la Argentina.

Respecto del MERCOSUR se considera pertinente una última mención de orden político, debido al grado de involucramiento de Brasil en la política del socio más pobre e inestable del bloque, Paraguay. Es importante señalar que Brasilia tuvo un accionar destacado en la estabilización de las crisis políticas de los años 1996, 1999 y 2000 (Gratius, 2007, p. 17). Estas acciones demostraron el interés de Brasil en que el Cono Sur se torne una zona estable y en que se mantengan las garantías del suministro energético.

¹²¹ Permitiendo a la Argentina importar automóviles, equipos informáticos y de telecomunicaciones desde fuera del bloque comercial, dañando los intereses económicos de Brasilia.

¹²² Lanzado en 1994.

¹²³ Se tiene en cuenta que durante su gestión, en diciembre de 1995, se acordó la “profundización” del MERCOSUR, y posteriormente se firmaron protocolos, como el de servicios.

Finalmente, como último eslabón del *Área de Soldadura Continental*, se encuentra la relación de Brasil con Bolivia. Aunque La Paz se asocia al MERCOSUR en 1996, es su vínculo con el Gigante Sudamericano el que determinará la relación con el resto del Cono Sur. En virtud del accionar de Brasilia se genera un cambio radical en la distribución de poder regional, que no se vislumbraba desde los años '70 cuando se construyó el gasoducto Yacuiba, que entonces favoreció a la Argentina. Durante la gestión de Cardoso se construirá el "GasBol", dando curso a los acuerdos firmados en agosto de 1992. La firma del contrato de compra-venta de gas natural entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Petrobrás en agosto de 1996 colocó las bases para la realización del proyecto¹²⁴; en 1998 se iniciarán las obras y para el año 1999 se finalizaría y entraría en servicio (Sennes y Pedrotti, 2008, p. 537).

Tanta importancia tenía para Brasilia este proyecto que Petrobrás financió la mayor parte a pesar de las dudas que tenía en materia de viabilidad (Mares, 2004, p. 21). Esto se explica, porque su impacto sería radical: generaría cambios en el relacionamiento económico del país, tanto a nivel bilateral como multilateral. No sólo conseguía "atar" los destinos de Bolivia con Brasil –que se reflejará en el aumento de las exportaciones del primero al segundo–¹²⁵, sino que, además, conseguiría atraer a La Paz al MERCOSUR. En un estudio que analiza el impacto del acuerdo MERCOSUR-Bolivia, se explicaba que éste *"fue el bloque que más participación ganó, ubicándose en la actualidad como el principal mercado. En esto tuvo mucho que ver la construcción del gasoducto Bolivia-Brasil en 1999 que, a partir del año siguiente, permitió multiplicar por 8 las ventas de gas natural con destino a San Pablo"* (Ramal, 2007).

¹²⁴Web: <http://www2.petrobras.com.br/bolivia/espanhol/petrobras-presenca.asp> (accedido 12/07/10).

¹²⁵ Ver tabla de comercio en capítulo 2.

Mapa IV.2: Gasoductos sudamericanos – GasBol



Fuente: “Natural Gas Pipelines in the Southern Cone”

A la vez que se concretaba el proyecto, el rol de Petrobrás¹²⁶ en Bolivia se fue incrementando. Se convirtió en la mayor empresa del país, realizó inversiones de más de USD 1.500 millones –que equivalieron al 18% del Producto Interno Bruto (PIB) boliviano– y el aporte impositivo llegó a representar en 2006 cerca del 25% de las recaudaciones tributarias del país¹²⁷.

Por último, se debe destacar que la influencia de Brasil en Bolivia se observó también por fuera del ámbito económico, ya que intervino, como lo hizo en Paraguay, para evitar que las crisis políticas de 1995 y 2000 escalasen y se tornasen incontrolables (Gratius, 2007, p. 17). Nuevamente, como había sucedido con el otro país mediterráneo, la variable energética y la necesidad de estabilidad –para que el

¹²⁶La llegada de Petrobrás al país fue el resultado de 40 años de negociaciones entre los gobiernos de Bolivia y Brasil, que tenían el objetivo común de incrementar el desarrollo sobre la base de la integración, especialmente energética. Desde el inicio de las operaciones (1996), la actuación de la compañía fue en sociedad con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Web: <http://www2.petrobras.com.br/bolivia/espanhol/petrobras-presenca.asp> (accedido 12/07/10).

¹²⁷El impacto de Petrobras en la economía. Web: <http://www2.petrobras.com.br/bolivia/espanhol/petrobras-presenca.asp> (accedido 12/07/10).

desarrollo económico no se viera afectado— resultaron centrales para las decisiones políticas.

Amazonia Andina

La explicación de las relaciones de Brasil con los países de la *amazonia andina* se abordará desde tres planos diferentes. El primero será la relación bilateral; el segundo, la reforma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y el tercero, las negociaciones para que la Comunidad Andina de Naciones (CAN) establezca un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR hacia 2000. La búsqueda de Brasilia por mejorar los lazos con los vecinos occidentales, cuando ya había establecido un vínculo cercano con los países de la Cuenca del Plata, resulta clave porque era una condición necesaria para poder realizar por primera vez una “Cumbre Sudamericana”; que le permitiera definir un “área de influencia”.

En materia de relaciones bilaterales la política brasileña tuvo una actividad desigual: mientras que con algunos países —durante la gestión Cardoso— se dieron fuertes avances; con otros, sólo hacia 2001 se produciría un acercamiento significativo. Desde el comienzo de su gestión mantuvo un vínculo cercano con Venezuela, hasta la llegada de Hugo Chávez (1999-actualidad). En un segundo orden se encuentra Perú, ya que los lazos se fortalecerán luego de que se den las negociaciones para poner fin a la Guerra del Cenepa (con el Tratado de Itamaratí de 1998).

Por su parte, respecto de Ecuador y Colombia, los lazos han sido exiguos. Con el primero, al igual que con Perú, se mantuvo una relación principalmente marcada por las negociaciones de paz; el Presidente brasileño recién sentará las bases para una futura cooperación en 2001, poco tiempo antes de dejar el cargo. Con Bogotá, por su parte, el vínculo será prácticamente inexistente, un estado de situación en buena medida explicado por la creciente presencia norteamericana en ese país.

Con Venezuela, Brasilia buscó mostrarse como un socio confiable¹²⁸ durante los '90, y si bien el “inicio” de la relación se da con la presidencia interina de Itamar Franco ya

¹²⁸ Se debe tener en cuenta que el imperativo de “generar confianza”, venía dado porque el Programa Calha Norte de 1985 -que reforzaba la infraestructura fronteriza e incrementaba la presencia militar en el Amazonas-, había dejado a Caracas con la imagen de que su vecino estaba nuevamente trazando planes expansionistas.

que se firma el Protocolo de la Guzmania en 1994¹²⁹, Cardoso reforzó esa lógica durante su gestión (Mazzei, 2010).

La primera acción en ese sentido se dio cuando éste, una vez electo, viaja a Venezuela para copresidir los actos de Independencia de ese país; de este modo, daba reciprocidad a la visita que realizara el Presidente Rafael Antonio Caldera (1994-1999) a Brasil en 1994 para copresidir los actos de la Independencia (Ibídem). Desde 1995 se observan una serie de Declaraciones y Acuerdos que comenzarían a dar el “marco” para que se dinamice la relación: se firma la Declaración de Caracas y se emite el Acta de Miraflores (Hofmeister *et al*, 2007, pp. 182-3). La primera tenía dentro de sus objetivos profundizar la cooperación bilateral, dar inicio a la negociación para la incorporación de Venezuela al MERCOSUR y estudiar cómo explotar de mejor manera la complementariedad energética. La segunda, por su parte, además de ratificar los acuerdos anteriores, colocaba énfasis en proyectos para la explotación e integración en el sector de la energía¹³⁰.

La Declaración Presidencial de Caracas del año 2000¹³¹ –ya con Hugo Chávez como Jefe de Estado– es el último paso dado durante la gestión Cardoso para desarrollar el vínculo bilateral. Si bien contiene aspectos de importancia –ya que preveía la ampliación de la presencia de PETROBRAS en Venezuela y ratificaba el apoyo de Caracas a la Cumbre de Presidentes de América del Sur y a la unión comercial de la CAN con el MERCOSUR–, por diferencias ideológicas las relaciones se mantuvieron relativamente detenidas hasta la llegada de Lula.

La relación entre Perú y Brasil durante la mayor parte de la década del '90 estuvo limitada a las gestiones realizadas para lograr dar un final al conflicto que Lima tenía con Quito. Inclusive, la “Comisión de Vecindad”¹³², nacida por el Acta de Brasilia (1996) –que debía reunirse todos los años para tratar problemas comunes–, no cumplió su objetivo de “*promover una relación más dinámica entre ambos países a través de la participación de los sectores público y privado*” (Mindreau, 2010), porque el vínculo bilateral se atuvo a la resolución del diferendo limítrofe.

¹²⁹ Que crea la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN) presidida por los ministros de Relaciones Exteriores.

¹³⁰ Se planeaba la interconexión eléctrica Guri-Boa Vista-Manaos y una serie de futuros proyectos conjuntos entre Petróleos de Brasil (Petrobras) y Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).

¹³¹ Acuerdos Brasil-Venezuela.

Web: <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/brasil-venezuela/brasilvenezuela6.html>

¹³² Compuesta por 4 grupos de trabajo: desarrollo y cooperación amazónica, medio ambiente, energía e integración fronteriza.

Por esta razón, luego del Acuerdo de Itamaratí (1998) las relaciones brasileño-peruanas pueden intensificarse. Un avance cualitativo se dará cuando el Presidente Fernando Henrique Cardoso visite Perú en 1999. De los once acuerdos firmados en esta reunión, el denominado “Plan de Acción de Lima”¹³³ fue el resultado más importante¹³⁴, ya que en los años que siguieron se reunieron regularmente los 7 grupos de trabajo que estableció. A posteriori, en 2001, a pesar de tener el país andino un gobierno de transición –del Presidente Valentín Paniagua (2000-2001)–, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Diego García Sayán, visitará Brasilia, demostrando la importancia que Lima le otorgaba a la relación. Esta determinación se mantendrá con el nuevo gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) (Durand, 2009, p. 119); sin embargo, recién con Lula da Silva se volverá a dar un salto cualitativo al proponer éste una “Alianza Estratégica”.

Con Ecuador, las relaciones durante la gestión de Cardoso estuvieron centradas primariamente en la resolución de la Guerra del Cenepa. El vínculo comenzará a reforzarse poco antes de que en Brasil se dé un cambio de gobierno, lo que no dará tiempo para concretar y visualizar la evolución de acuerdos o proyectos. El Presidente de Brasil visitará el país entre fines de septiembre y principios de octubre de 2001 y suscribirá memorandos de entendimientos en las áreas de ciencia y tecnología y de cooperación técnica (Hofmeister *et al*, 2007, p. 339).

Con Colombia, debe señalarse que la política brasileña fue principalmente “reactiva”, de hecho, Socorro Ramírez nos dice: “*Las relaciones entre Brasil y Colombia han sido escasas. Ni siquiera han sido intensas las relaciones más tradicionales, a través de las representaciones diplomáticas, que más bien han mostrado los desfases propios de las diplomacias de cada país*” (Op. Cit., p. 146). A pesar del escaso vínculo que ha habido entre ambos Estados, el caso merece un análisis detallado por la participación de EEUU en Colombia, hecho que ha alterado los cálculos estratégicos de Brasil –tanto de Itamaratí como de los pensadores geopolíticos–.

La intervención estadounidense se amplió cada vez más desde 1999, en ese año Washington comenzará a involucrarse directamente en la resolución del conflicto

¹³³Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, *Relaciones Brasil-Perú*.

Web:

<http://www.rree.gob.pe/portal/Pbilateral.nsf/2C13F1EFD93652D905256BF5000A7D28/094F560CE087134705256BF3007AF203?opendocument>

¹³⁴ (i) Amazonía y frontera común; (ii) integración física y transportes; (iii) medio ambiente; (iv) narcotráfico; (v) cooperación técnica; (vi) promoción económica y comercial; y (vii) relaciones culturales. Web: http://www.up.edu.pe/serv/boletin/01.php?serv_key=2&bolnum_key=20(accedido 09/07/10).

interno, pues las negociaciones de Andrés Pastrana (1998-2002) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) no avanzaban por la senda esperada. En 1998, Bill Clinton (1993-2001) había dado un plazo de dos años al Presidente colombiano para que resolviera el conflicto, porque, de otra forma, lo “haría a su manera” (Bandeira, 2004, p. 473). Y de hecho, en julio de 1999, el gobierno estadounidense declaró a las FARC como un “*asunto de seguridad nacional*”. Comenzó así la diplomacia a buscar consensos con países sudamericanos para que, de no llegar Pastrana a un acuerdo para el año 2000, se realizara una operación multinacional¹³⁵ para atacar a los grupos irregulares, catalogados por Washington como “*narco-guerrilla*”. Lo que terminó por hacer fracasar a la iniciativa fue la negativa de numerosos países de la región a dar su apoyo; aunque en especial fue el rechazo de Brasil el que más pesó tanto por su posicionamiento geográfico como por su capacidad política.

Ante la imposibilidad de seguir por este curso de acción, EEUU se orienta para establecer el Plan Colombia. En agosto de 2000, cuando Clinton viaja a Cartagena de Indias para reunirse con Pastrana, se lanza la iniciativa, que preveía una inversión de 7.500 millones de dólares en cinco años. Brasil, como única opción, mediante Felipe Lampeira (Ministro de Relaciones Exteriores) presentó sus dudas ante el Plan, porque temía una movilización del conflicto hacia territorio amazónico brasileño. Asimismo, rechazó la óptica que vinculaba al narcotráfico con los grupos irregulares, enfatizando que la solución al “problema de la guerrilla” era competencia interna de Colombia (Op. Cit., p. 493). Brasil actuó sólo internamente, instalando siete bases en ciudades limítrofes del área amazónica y desplegando tropas militares y policiales (Clarín, 2000).

Más allá de la intervención norteamericana, cabe señalar que la “apatía” de Brasil por mantener un vínculo bilateral vigoroso fue en parte responsabilidad de Colombia. Sucede que, hacia principios del siglo XXI, Bogotá no incluyó al país en la comisión internacional de nueve miembros –Venezuela, México y Cuba, junto a Canadá y a seis europeos– que tenía la responsabilidad de coordinar las acciones de los 26 países “amigos de los diálogos con las FARC”¹³⁶. Esta omisión fue percibida negativamente,

¹³⁵Los sucesos deberían ocurrir con la siguiente lógica: el Presidente colombiano debería declarar el estado de guerra interna y pedir ayuda a sus vecinos (Perú, Ecuador y Brasil), que enviaran a sus fuerzas para unirse a los cinco batallones entrenados por asesores estadounidenses. Mientras tanto, el Superpoder prestaría asistencia desde navíos de guerra (Op. Cit., p 476). Para este accionar contaba EEUU con el visto bueno de Perú y Ecuador.

¹³⁶Que actuó entre marzo de 2001 y febrero de 2002.

“fue asumido por Itamaratí como expresión de una escasa valoración de su actuación diplomática” (Hofmeister *et al*, 2007, p. 148)

Además de las relaciones bilaterales, otra instancia de vinculación de Brasil con el mundo andino-amazónico fue el Tratado de Cooperación Amazónica. Este acuerdo buscó ser reafirmado, en tanto que las negociaciones para “institucionalizarlo” se dieron desde 1995 –cuando tiene lugar la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Signatarios– hasta 1998. En ese año, el 14 de diciembre, los Países Miembros del TCA firman el Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica para modificar el Artículo XXII¹³⁷. Este cambio da lugar al nacimiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA); a su vez, establece una Secretaría Permanente con sede en Brasilia (inaugurada en 2003), que sería la encargada de implementar los objetivos previstos en el Tratado (Altmann y Beirute, 2008, p. 11). Hacia el año 2002, en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, finaliza el proceso de reforma al lograrse la ratificación de la enmienda por parte de los Estados miembro.

Finalmente, con relación a las negociaciones de Brasil con la CAN es necesario tener en cuenta que comienzan con anterioridad a 1998, año en que el MERCOSUR firma con ese bloque un Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio para enero de 2000¹³⁸. En realidad, las primeras acciones de aproximación se remontan hasta 1995. Ese año, Brasil comienza a involucrarse con el sistema andino, al transformarse el **Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en accionista de la Corporación Andina de Fomento (CAF)**. En 1996 se inician las operaciones entre los organismos y los efectos de la asociación se aprecian cabalmente: *“en 1997 el 57% de las operaciones aprobadas a favor del Brasil correspondieron a proyectos con un alto contenido de integración económica entre este país y las naciones de la Comunidad Andina”*. Y, analizando el largo plazo, también se ven cambios: *“(de) 1996-2005 la Corporación aprobó a favor de la República Federativa del Brasil, bajo distintas modalidades, varias operaciones por un monto global de US\$ 2.410 millones tanto a beneficiarios del sector público como privado, lo que representó el 10% respecto al monto total aprobado por CAF para este período”* (García, 2007, pp. 56-7).

¹³⁷Que establecía una Secretaría Pro Tempore.

¹³⁸De 1998 a 1999 entraría en vigor un acuerdo transitorio de preferencias fijas (Bouzaset *al*, 2008, p 336).

Retomando la senda cronológica, luego de la firma del Acuerdo Marco entre la CAN y el MERCOSUR en 1998, la relación entre las partes no avanzó como se esperaba. Sucede que las negociaciones comenzaron a estancarse, tanto por las dudas de los países del bloque del Cono Sur como de los andinos (Merke, 2008, p. 210). La Zona de Libre Comercio que debía comenzar a funcionar en 2000 no se consolidó; finalmente, luego de “arduas negociaciones”, pudo realizarse a partir de 2003 (Bouzas, *et al*, 2008, p. 336). Los Acuerdos de Complementación Económica ACE-59 y ACE-58 resultaron avances clave para crear un “Área de Libre Comercio Sudamericana”; aunque, a diferencia de los acuerdos que firmaron Chile y Bolivia con el MERCOSUR, no previeron la eliminación completa de aranceles, y así muchos “productos sensibles” permanecieron bajo el régimen de preferencias fijas (Ibídem).

América del Sur

A pesar de las debilidades del proceso de integración de los países andinos y platenses, Cardoso pudo presentar el primer año del nuevo milenio una iniciativa propiamente regional, que ratificaba que el área de interés del Brasil era América del Sur. La **Primera Cumbre de Presidentes de los Países de América el Sur**, que tuvo lugar en Brasilia durante el 31 agosto y 1 de septiembre, reunió por primera vez a todos los líderes de la región. En ella, el debate llevado a cabo buscó responder a la siguiente pregunta ¿qué acciones conjuntas se podrían tomar para impulsar el proceso de integración político, social y económico de Sudamérica?; como corolario, sobre la base de los intercambios de opiniones, se originó una agenda de temas prioritarios¹³⁹. En esta reunión también fue lanzada la **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)**. Más adelante, en diciembre de ese año, como resultado de consultas entre gobiernos, se dotará de una orientación estratégica a IIRSA cuando el **Plan de Acción** planteado en la Declaración de Brasilia sea aprobado. Ello sucederá luego de la reunión de los **Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones de América del Sur**, realizada en Montevideo en 2000.

¹³⁹ Orígenes de IIRSA.

Web:

<http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/O/origenes/origenes.asp?CodIdioma=ESP&CodSeccion=117>

Criterios geopolíticos

- **Visión del nacionalismo**

En el caso de Fernando Collor de Melo y Fernando Henrique Cardoso el nacionalismo fue considerado más un impedimento que una ventaja. De hecho, ambos presidentes manifiestan una visión crítica acerca del rumbo que había asumido Brasil desde mediados del siglo XX; se plantea en menor o mayor grado una ruptura con un pasado que había estado basado en el “*nacionalismo de fines*”¹⁴⁰. Como señala Eli Diniz (2003, p. 467):

“(...) en contraposición (con los '80), en los '90, la meta del desmantelamiento del legado del pasado se vuelve preponderante con la ascensión de Fernando Collor a la Presidencia de la República, declarándole la guerra al capitalismo autárquico brasileño, que sería asociado a las distorsiones de un patrón de industrialización artificial, poco eficiente y poco competitivo (...) se iniciarán políticas que realizarán la fractura con el antiguo orden, bajo la égida de las directrices neoliberales consagradas internacionalmente (...) este corte se radicaliza con la elección en 1994 de Fernando Henrique Cardoso”.

De todos modos, la gestión de Collor de Melo fue la más radical en la aplicación de dicha política, quizás por su condición de *outsider*. Sus declaraciones demostraban una y otra vez la idea de quiebre con lo hecho hasta el momento –y en especial con el período del Gobierno militar–; la necesidad de consolidar un Brasil democrático fue una cuestión que apareció permanentemente. En uno de los primeros discursos señala “*mi primer compromiso inalterable es con la democracia*” (Discurso de posse, 1990, p.1-5). Collor declamará repetidamente que se debe llevar a cabo la “*reconstrucción nacional*” y, en efecto, así se tituló la disertación dada en la toma de posesión de marzo de 1990, en donde explica su plan de gobierno.

Las premisas centrales tenían que ver con la necesidad de reposicionar al país en el mundo, dejando de lado el conflicto Este-Oeste, porque había tenido lugar una “*impresionante modificación del escenario internacional*” (Op. Cit., p. 19). Esta daba cuenta de que ya no se podría vivir en “bloques cerrados”; sino que se debían tener nuevas configuraciones económicas, pues “*ante estas transformaciones que aceleran el tiempo histórico, es necesario buscar nuevas fórmulas de inserción del país en el mundo*” (Op.Cit., p. 20).

¹⁴⁰ Según Lafer, la lógica del “*nacionalismo de fines*” (que tiene su origen en los años '30) se extiende hasta el final de la década del '80. Las líneas maestras del mismo eran: lograr la integración controlada a la economía mundial, apoyando al proceso de sustitución de importaciones y al Estado como actor central para el fomento de la industrialización y desarrollo. Además, el elemento central de la estrategia apuntaba a construir un espacio de autonomía nacional por medio de un moderado y relativo distanciamiento en la relación con los polos de poder del eje asimétrico de las interacciones internacionales de Brasil. Ver *La Identidad Internacional de Brasil*, pp 107-8.

Por su parte, Cardoso también fue defensor de una línea de ruptura. Como su antecesor, hizo hincapié en la transición democrática y la necesidad de “cambiar”. En 1995, en su discurso de toma de posesión, señalaba *“todos perciben hoy por qué la transición fue más lenta y, por momentos, más difícil que en otros países. Es porque fue más amplia y más profunda (...) restauramos las libertades democráticas e iniciamos la reforma de la economía. Por eso mismo, construimos una base más sólida para seguir adelante. Tenemos el apoyo de la sociedad para cambiar”* (Discurso de posse, 1995, p. 27). Estas líneas, que manifestaban la necesidad de que se produzca un “cambio”, están ligadas con la percepción de que el país debía adaptarse al sistema internacional; en ese sentido Cardoso apuntaba *“Es tiempo de debatir claramente cuál debe ser el perfil de Brasil (...) en este mundo en transformación (...)”* (Op. Cit., p. 28).

El Presidente también explicó en el discurso inaugural las transformaciones que debían producirse para *“lograr que las prioridades del pueblo comiencen a ser las del gobierno”*. Éstas demandarían *“una amplia reorganización de la maquinaria del gobierno, porque la administración está muy deteriorada, después de los años de desmando y aprieto financiero. El clientelismo, el corporativismo y la corrupción absorben el dinero del contribuyente antes que llegue a los que deberían ser los beneficiarios legítimos de las acciones del gobierno, principalmente en el área social”* (Op. Cit., p. 31). Sobre la reforma que debería acaecer vale citar a Celso Lafer –que será Canciller de Cardoso–, que cuando resume las falencias nacionales explica que Brasil se encuentra afectado en las condiciones sistémicas de la competitividad. Decía que éstas sufren el peso de las ineficiencias del llamado “costo Brasil”, y lidiar con él *“requiere reformas como, por ejemplo, la tributaria y la de la seguridad social”* (Lafer, 2002, p. 147).

- **Visión sobre la soberanía**

Ambos presidentes del “ciclo liberal” tendrán una visión positiva en lo que concierne al devenir internacional, y por ello consideraran que la soberanía no será afectada por otros Poderes; de hecho, la mayor preocupación del Estado será “interna” (como el crimen organizado y el deterioro ambiental)¹⁴¹. Esto, en buena medida, se producía por

¹⁴¹ Cabe señalar que, desde luego, por los efectos de la globalización ambas preocupaciones cada vez más serán abordadas mediante la cooperación internacional, superando la “faceta interna”, por ser problemas transnacionales. La referencia en torno a la amenaza “interna” alude a que cada Estado puede hacerse cargo de las problemáticas del crimen y el deterioro ambiental sin necesidad de preocuparse por la faceta externa (amenaza militar de otros países a su soberanía, prioridad durante la Guerra Fría).

la percepción de que la visión centrada en el conflicto había quedado atrás, al caer la Unión Soviética y finalizar la contienda bipolar. Según la lógica prevaleciente los dividendos de la paz podrían ser finalmente usufructuados por los países; pero, sólo serían aprovechados por aquellos que aplicaran las medidas neoliberales para ajustar al Estado y a la economía (y a la sociedad, que quedaría subsumida a esta última bajo la denominación de “sociedad de consumo”) a los nuevos tiempos.

Collor veía el momento del fin de la Guerra Fría como uno destacado, y señalaba que *“vivimos un momento único en la historia de la humanidad en que se pronuncia la efectiva construcción de la paz y seguridad (...) La paz parece estar al alcance de nuestras manos, aunque falte mucho para que desaparezcan definitivamente las causas del conflicto”* (Discurso de posse, 1990, p. 21). Inclusive repitió el argumento ante las Fuerzas Armadas. En el Día de la aviación caza de la Fuerza Aérea, en abril de 1990, indicó: *“El mundo se aproxima a la paz, por el camino de la libertad. Un número cada vez mayor de pueblos reconquistan el derecho a elegir democráticamente sus rumbos y los de sus líderes”* (...) y, posteriormente, que *“Brasil alcanzó la libertad por el camino de la paz”*. Por otra parte, en una visita al Portaaviones Minas Gerais, dijo: *“Se desmontan las barreras ideológicas. Las alianzas con otros enfoques que no son los de la paz pierden énfasis como núcleo del proceso internacional. Se altera el concepto de seguridad”*.

Además de una visión “positiva” sobre el devenir internacional –donde los problemas ya no provendrían de amenazas a la soberanía sino que estarían ligados al bienestar social y a la mejora del medio ambiente– el Presidente tenía una visión particularmente crítica de los gastos militares. En ese sentido, al hablar de la necesidad de tener conciencia del medio ambiente, en un discurso expresó: *“(que) solamente el volumen de los gastos militares de las naciones del norte ya son suficientes para realizar la más amplia limpieza de la tierra”* (Discurso de posse, p. 17).

Por su parte, en la gestión de Fernando Henrique Cardoso se sostendría la visión positiva del ambiente internacional. En líneas similares con los argumentos de Collor, Cardoso declaraba que *“el fin de la Guerra Fría ha cambiado para mejor la atmósfera en las relaciones internacionales (...) contrario a lo que sucedía en los '60 y los '70, no veo intereses del Norte y el Sur tan conflictivos como para que prevengan la cooperación (...) veo una comunidad de intereses basados en los valores que ganaron la Guerra Fría”* (Hoge, 1995, p. 68-9). También enfoca parte del interés nacional en cuestiones económicas; por ejemplo, algunas de las premisas de la gestión fueron

convertir a Brasil en un *global trader* y consolidar la integración regional y, a largo plazo, la hemisférica.

Si bien este enfoque fue el que guió a la política de Cardoso, hubo algunas cuestiones relacionadas con la Defensa a las que se hizo mención. Como señala Federico Merke, cuando se presentó la Estrategia Nacional de Defensa (END) en 1996, el Presidente declaró que el Amazonas era su prioridad número uno (Merke, 2008, p. 232). Pero, a diferencia de la visión militar, no concebía una posible internacionalización, que como señalaba Meira Mattos “*era promovida por las Potencias y ONG’s*”. La preocupación del mandatario estaba ligada al accionar de grupos irregulares y de narcotraficantes. Inclusive, el hecho más destacado con relación a la Defensa es la creación del Ministerio; sin embargo, no implicó cambios en los niveles operativos; para ello habría que esperar hasta mediados del mandato de Lula.

Una última cuestión que nos ayuda a dar una imagen del ideario de Cardoso es un discurso que da en 1999 cuyo tema es “Brasil y las perspectivas de la integración en América del Sur”. Al referirse a épocas del gobierno *de facto* señalaba que “*había otra concepción, otro tipo de visión de lo que era la Guerra Fría y las relaciones geopolíticas (...) hoy en día esa visión ha cambiado (...) cambiamos, no teníamos más miedo de nuestros vecinos; los vecinos pasaban a ser encarados como hermanos, como parte nuestra (...)*”¹⁴².

- **Visión sobre la capacidad del Estado para generar cambios**

El Gobierno de Collor mantuvo una visión crítica del Estado, ya que consideró que su capacidad de actuar estaba “*limitada y pervertida*”. Debe considerarse que durante sus años de Gobierno aconteció el reconocimiento de la URSS de que no podría proseguir con la Guerra Fría. Y, posteriormente, su desmembramiento dio a los críticos de la planificación estatal nueva fuerza. Sobre esta cuestión, el Presidente se percibe dentro de este “cambio de paradigma”, al señalar en el discurso ante el Congreso que tiene “*La convicción de que la economía de mercado es la forma comprobadamente superior de generación de riqueza, de desarrollo intensivo y sustentado*”. Contrariamente, percibía que el Estado ya no se convertía en una fuerza de progreso, en tanto “*el Estado es una entidad que castiga todas las injusticias, excepto las que él mismo comete*” (Discurso de posse, 1990, p. 16).

¹⁴² Web: <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/cardoso22-07-99.htm>.

Collor buscará durante su gestión realizar una reforma que se encargue de sanear las cuentas; y explicaba que se necesita *“una estrategia global de reforma del Estado. Para obtener su saneamiento financiero, emprenderé su triple reforma: fiscal, patrimonial y administrativa. La dura verdad es que en el Brasil de los años ochenta, el Estado no solamente comprometió sus atribuciones, sino que también perdió su utilidad histórica como inversor complementario”* (Discurso de posse, 1990, p. 15). Más adelante, explicando esta “degeneración” del Estado, apunta que *“esa perversión de las funciones estatales (...) exige que se redefina, con toda urgencia, el papel del aparato estatal”* (Ibídem).

En buena medida, durante su gobierno, el Estado debería limitarse a dar seguridad y salud, proveer recursos para los más pobres, etc., pero debería dejar su papel en áreas de la economía. El Presidente explicaba *“entiendo al Estado no como productor, pero sí como promotor del bienestar colectivo”* (Ibídem). Otra evidencia del escepticismo de Collor con respecto a la planificación gubernamental fue el Plan Plurianual (1991-1995), que sólo fue aprobado para cumplir con la Constitución de 1988, que dejó la obligación de realizar este tipo de planes –una herencia del Estado Desarrollista– (Brasil Tres Tiempos, 2004, p 113). Por último, como signo del descrédito en la planificación estatal, acontece el cierre de la Sudeco, creada durante el gobierno de la Revolución del '64.

Por su parte, Fernando Henrique Cardoso mantuvo también una visión crítica en relación al Estado. Consideraba que debía promoverse una reforma para que éste se adecuase a los nuevos tiempos; claramente, influenciado por los cambios que había generado la caída de la URSS, pero también por los avances de la Unión Europea en Maastricht (1992), la entrada en funcionamiento del Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) (1994), el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas (1995) y la creación de la Organización Mundial de Comercio (1995). Los lineamientos centrales que seguirá Fernando Henrique Cardoso ya eran evidentes cuando había estado en el cargo de Ministro de Hacienda. En un artículo que escribiera en 2005 aseveró que *“reelaboramos el presupuesto de 1993 y de 1994, en adelante tuvimos que ajustarlo efectivamente a los recursos disponibles. Cerramos y privatizamos los bancos de los estados y modificamos la administración de las empresas públicas para adecuarlas a la economía de mercado”* (Cardoso, 2005).

Ya como Jefe de Estado, en 1995, ante egresados de las escuelas castrenses señalaría: *“está en curso una toma de conciencia por parte de la sociedad de que ella*

cambió, y de que el Estado brasileño necesita ajustarse a este cambio para no quedar desfasado de la Nación". Y en la toma de posesión de su segundo mandato, en 1999, exaltaría las reformas realizadas hasta el momento: *"El Estado comenzó a ser transformado para tornarse más eficiente (...) deja de ser el Estado que hace de cuenta que hace todo"* (Discurso de posse, 1999, p. 25). Más adelante en el discurso explicaría que *"la sociedad civil asume con más eficiencia y menor costo las funciones que antes eran exclusivas del sector público. Y el Estado se fortalece al articularse con ella"*. Asimismo, enfatizó que *"En Brasil, por mucho tiempo, el Estado como organización, estuvo delante de la sociedad. Hoy, al contrario, es la sociedad que, por lo general, camina adelante del Estado"* (Op. Cit., p. 27).

Finalmente, su percepción sobre las capacidades del Estado de gerenciar se vería plasmada en los Planes Plurianuales 1996-1999 y 2000-2003, que contendrían los Programas "Brasil en Acción" y "Brasil Avanza". En éstos, sin embargo, no hay evidencia de "planificación estratégica". A pesar de que trazan obras que rememoran a las de períodos de la Guerra Fría¹⁴³, los objetivos estaban ligados a mantener al Estado dentro de la senda de la estabilidad macroeconómica alcanzada recientemente; no se deseaba "crear una realidad, un escenario deseado", como sí fue el objetivo del período geopolítico.

El Estado es un actor que no impone condiciones, sino que prepara el campo para atraer inversores. Resulta evidente su actitud pasiva frente al escenario internacional. Por ejemplo, en la presentación de Avanza Brasil se enfatiza que el Plan Plurianual fue elaborado teniendo como premisa la necesidad de crear un ambiente macroeconómico favorable y, a la vez, se señala que todos estos esfuerzos están vinculados a la eliminación del "Costo Brasil", lo que será fundamental para atraer a inversores. A su vez, sobre los inversores, se explicaba que éstos han comenzado a interesarse en el país desde el fin de los monopolios estatales, y que para que ello siga profundizándose deberá acelerarse el Programa Nacional de Desestatización (PND). Y este "ciclo virtuoso", permitiría, entre otras cuestiones, eliminar las restricciones a la inversión, prevalecientes por un *"Estado crónicamente endeudado"* (Plan Avanza Brasil, pp. 1-2). Una cuestión que se verá tanto en "Brasil en Acción" como en "Avanza Brasil" será la profundización de las Asociaciones Público-Privadas (APP), en tanto se reconoce que *"el Estado no tiene todos los recursos necesarios"* para ejecutar las obras.

¹⁴³ Tales como autopistas en áreas del Centro-Oeste y el Amazonas.

Cabe señalar que esta visión prevaleció también en la IIRSA, en tanto promovió, según Leandro Freitas Couto, la delegación de la planificación y la ejecución de los proyectos en Agencias Regionales de Desarrollo (CAF, BID y FONPLATA), de acuerdo con el paradigma del Estado reducido (Freitas Couto, 2006, p 65). Asimismo, no puede pasarse por alto que el Comunicado de Brasilia (2000) enfatiza cuestiones similares a los planes nacionales mencionados: por un lado, el Estado necesita crear un ambiente para las inversiones –nuevamente se posiciona como “pasivo”– y, por otra parte, la liberalización será una meta principal –de hecho, describe con interés la iniciativa ALCA–. Por último, así como hiciera Collor por supuestas denuncias de corrupción en las agencias, Cardoso cerrará en 2001 la Sudene y la Sudam (Aires, 2009), sin mediar intento alguno de reestructurarlas y modernizarlas.

b) Ciclo “Desarrollista”: Luiz Inacio Lula da Silva 2003-2008

La política exterior

Gracias a los avances dados por Cardoso en materia de integración sudamericana, aunque promovida en un sentido “liberal”, el presidente Lula tuvo al comienzo de su mandato una piedra fundamental sobre la cual plasmar su proyecto político. Sin embargo, necesitó finalizar las negociaciones para que la CAN se uniera comercialmente con el MERCOSUR, dado que cuando asume estaban inconclusas. En ese sentido, tal y como se expuso, a partir de 2003 se comienzan a firmar los Acuerdos de Complementación Económica para concretar la “unión”.

La estrategia de Lula da Silva para América del Sur a lo largo del período 2003-2008, es decir, desde su toma de posesión como Presidente hasta la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se basó en tres ejes:

- a) Reforzar la presencia brasileña en el Cono Sur. Esto fue logrado de dos modos, en primer lugar, buscó zanjar las diferencias entre los miembros del MERCOSUR y a la vez trató de potenciar el bloque; adicionalmente, estrechó el vínculo político con Bolivia en momentos de tensiones.
- b) Incrementar su influencia en el Arco Andino. Tal objetivo se persiguió al constituir una alianza estratégica con Perú y posicionarse como mediador ante conflictos en esa región.
- c) Dotar de sentido político a la integración sudamericana, superando la visión comercial de la propuesta de integración de Cardoso.

Algunas de las decisiones claves que el mandatario tomó en los primeros años para alcanzar las pautas especificadas fueron la nominación de Marco Aurelio García como Asesor Especial de la Presidencia (actor que también era vicepresidente del Partido de los Trabajadores), el nombramiento de Celso Amorim como Canciller, y de Samuel Guimarães como Secretario General de Itamaratí (segundo puesto en términos de poder luego del Canciller).

Por su amplia influencia intelectual sobre el gobierno, Marco Aurelio García realizó desde el principio una tarea transcendental para Lula da Silva; no obstante, cuando fue designado como Asesor Especial de la Presidencia¹⁴⁴ su tarea se hizo aún más relevante por convertirse en un “moderador intragubernamental”. Con esta decisión, Lula da Silva buscó otorgar a la presidencia mayor “flexibilidad” para actuar diplomáticamente. Asimismo, quiso crear un canal más dinámico entre Ejecutivo y el Ministerio de Relaciones Internacionales –puesto que no en todas las ocasiones las políticas por las que optaban eran las mismas–. El papel del Asesor fue altamente relevante en ocasiones como las de las crisis de Bolivia y Venezuela (Duarte Villa y Trinidad Viana, 2008, pp. 81-82).

Por su parte, la nominación de Celso Amorim fue también importante para el gobierno. Este diplomático se constituyó en un férreo defensor del MERCOSUR desde sus comienzos, y de la CSAN y UNASUR más adelante. Su postura a favor del mantenimiento de la Unión Aduanera en el MERCOSUR en contraposición a las propuestas que propugnaban un retroceso al estadio de Zona de Libre Comercio; su vocación por crear un bloque relativamente autónomo ante EEUU (por ejemplo, apoyó que las negociaciones se dieran en bloque y no de modo bilateral, resultando en el esquema 4+1); y sus propuestas de que América del Sur¹⁴⁵ se una frente a las influencias externas –particularmente el ALCA– permitieron a Lula tener un exponente afín como líder de la Cancillería (Amorim, 2009, pp. 5-26 y 2004, pp. 41-49).

Por último, el papel de Samuel Guimarães resultó también fundamental, ya que había sido uno de los mayores exponentes de la resistencia al ALCA durante los ‘90, razón por la cual fue destituido en 2001 de la Dirección del Instituto de Investigaciones de Relaciones Exteriores por Celso Lafer (Duarte Villa y Trinidad Viana, 2008, pp. 79-88). Sus ideas eje incentivan la constitución de un bloque sudamericano, ajeno a la

¹⁴⁴El cargo ya existía, pero nunca había tenido tanta relevancia.

¹⁴⁵Debe notarse que Amorim señala repetidas veces que el MERCOSUR no es del “Cono Sur”, es “del Sur”, y que por lo tanto América del Sur en su totalidad debería formar parte.

hegemonía norteamericana, esquema que considera como la única alternativa para que la región se desarrolle. Por su parte, el trasfondo internacional es presentado, según Guimarães, como altamente asimétrico y donde organismos internacionales como el Consejo de Seguridad, el FMI y el BM siguen sosteniendo relaciones de poder anacrónicas (Guimarães, 1999 y Oltramari, 2003).

Área de Soldadura Continental

Brasil promovió la “renovación” del MERCOSUR con el fin de convertirlo en el eje articulador del polo sudamericano. Durante los últimos años la capacidad de atracción del bloque había sido erosionada por las crisis al interior y las políticas que tomaban los miembros de la Comunidad Andina (CAN) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM)¹⁴⁶, favorables al ALCA en un principio, y a los TLC luego del fracaso del proyecto del bloque hemisférico (Sader y Aurelio García, 2010, p. 179). Como señala Marco Aurelio García, *“el MERCOSUR fue capaz de atraer en condiciones de asociados a todos los países de América del Sur y hasta a otros fuera de la región como México y Cuba (...) de esa asociación más amplia surgió la idea de fundar la Comunidad Sudamericana de Naciones, más tarde denominada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”* (Ibídem).

La importancia del MERCOSUR recae en la relación argentina-brasileña, puesto que constituye la base real para la proyección del poder nacional hacia toda Sudamérica. Como destaca Samuel Pinhero Guimarães, desde EEUU se reconocía que *“la construcción de vínculos estrechos entre Brasil y la Argentina, con el objetivo del fortalecimiento tecnológico, político, militar y económico y la reducción de su dependencia externa, crearía, con el tiempo, un centro de poder en América del Sur”* (Bandeira, 2004, p. 20). Por eso, el primer paso dado en ese sentido fue el **Consenso de Buenos Aires, en octubre de 2003**¹⁴⁷, que vino a representar la primera aproximación entre Brasil y su principal socio comercial (y político), la Argentina. Allí se convocó, entre otras cuestiones, a intensificar la integración y la unidad en el ámbito regional, a rechazar el ejercicio unilateral del poder en el campo internacional y a promover políticas nacionales activas a favor del empleo y la producción (Russell y Tokatlian, 2004). Posteriormente, en 2004, la relación se profundizó con la

¹⁴⁶ El interés en CARICOM radicaba en que Guyana y Surinam formaban parte, y éstos serían actores simbólicamente relevantes para el proyecto de UNASUR.

¹⁴⁷ Web: http://www.presidenciapppal.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9:consenso-de-buenos-aires&catid=3:documentos&Itemid=12 (accedido 09/10/10).

Ver también <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html> (accedido 09/10/10).

“Declaración sobre la Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad”, que firmaron los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Luiz Inácio da Silva en la ciudad de Río de Janeiro (Gervasoni y Franchini, 2004). Con esta acción se aunaban moderadamente las posiciones para enfrentar los vencimientos de deuda del FMI.

Esta coincidencia de intereses permitió que se coordinasen esfuerzos para poder reorientar a Uruguay hacia el eje-MERCOSUR, en tanto Jorge Batlle (2000-2005) había comenzado a mostrar diferendos con las orientaciones de los dos mayores socios del Cono Sur. Por un lado, promovió negociaciones con EEUU para lograr un Tratado de Libre Comercio (TLC) y, además, firmó un Tratado de Protección de Inversiones (TPI) (Hofmeister *et al*, 2007, p. 100). A su vez, ya había entrado en contradicción con Brasil cuando propuso para la Secretaría General de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a Carlos Pérez del Castillo (Curbelo, 2004).

Estos factores conllevaron a que tanto Lula como Kirchner apoyasen la candidatura de Tabaré Vázquez (2005-2010) con el fin de que el bloque comercial no se viera debilitado. Finalmente, con la victoria del Frente Amplio, se consolida el “eje desarrollista”, aunque ello no implicó que el MERCOSUR contara con una salud excelsa. Entre otras cuestiones, el diferendo de Montevideo con Buenos Aires por las pasteras generó tensiones que dificultaron la coordinación de políticas en el bloque; del mismo modo había afectado la negativa de Brasilia de considerar los pedidos de Argentina tendientes a permitir un mecanismo compensatorio para proteger al sector industrial.

Por su parte, con Paraguay, Brasil cambiará su política recién en 2008, con el ascenso de Fernando Lugo (2008-actualidad) al poder, dado que durante el período presidencial de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) se produjeron tensiones similares a las que existieron con Uruguay. En parte, por la tentativa de firmar un TLC con EEUU –que luego fue descartada– y la posibilidad de permitir el despliegue norteamericano en la base Mariscal Estigarribia.

No obstante, a pesar de las dificultades, se avanzó en la **Cumbre de Ouro Preto II** en diciembre de 2004. Si bien aspectos importantes como el **Parlamento Común** y los **Fondos de Convergencia Estructurales del Mercosur (FOCEM)** quedaron sin

mayores definiciones¹⁴⁸, se pudo avanzar en la incorporación de Colombia, Ecuador y Venezuela¹⁴⁹ como miembros asociados al MERCOSUR (Reyes, 2005) –Perú¹⁵⁰ adhiere al año siguiente porque aún restaban negociar cuestiones del sector agrícola–.

Mapa IV.3: Acuerdos de Complementación Económica con el MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia

Más adelante, en 2005, se da lo que se podría considerar el paso más importante del bloque comercial en los últimos años. El Consejo de Mercado Común (CMC), máxima autoridad del MERCOSUR, aprueba la **Decisión 18/05**¹⁵¹ que dispone la integración y funcionamiento del FOCEM¹⁵². Lo más importante de la iniciativa fue que respondió por primera vez a las históricas demandas de los socios menores. A su vez, esto resultó favorable para la Argentina y Brasil, porque tenían como objetivo promover una identidad MERCOSUR más allá de los avatares del mercado, proponiendo planes de desarrollo para generar una transformación económica. En Brasil 2022, plan coordinado por Samuel Guimarães, donde se aprecian muchas de sus ideas¹⁵³, se detalla que “los FOCEM son el primer paso en ese sentido, al reconocer las responsabilidades de los países mayores en el desarrollo del MERCOSUR, y sus

¹⁴⁸ En 2003 se aprobó la Decisión CMC 27/03 sobre Fondos Estructurales.

¹⁴⁹ Finalizan el 16 de Diciembre de 2003 las negociaciones por el ACE 59. En 2004 se firma el Acuerdo.

¹⁵⁰ Las negociaciones del ACE 58 finalizan el 25 de Agosto de 2005. El 30 de Noviembre se firma el Acuerdo.

¹⁵¹ Web: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805s.asp> (accedido 18/11/10).

¹⁵² Web: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/focem.pdf> (accedido 15/07/10).

¹⁵³ Como las planteadas en “500 años de periferia y “Desafíos brasileros en la era de gigantes”.

principios podrán servir como base para un programa que será mucho más amplio, en el ámbito sudamericano” (2010, p. 53).

Asimismo, la voluntad de Venezuela de ingresar como socio pleno al MERCOSUR en 2006, a la vez que abandonaba la CAN, fue un paso que Lula apoyó, ya que le permitió demostrar avances “políticos” en un contexto carente de éxitos económicos en materia de integración. El “**Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR**”, que fue aprobado por el Consejo del Mercado Común (CMC), le costó a Lula una larga disputa con el Senado, que duraría hasta el año 2009, cuando se aprueba el ingreso de Caracas. Con relación a Bolivia, si bien en los años 2003 y 2006 hubo momentos de tensión política que amenazaron con generar una situación de inestabilidad regional, fue la nacionalización de los hidrocarburos de 2006 la que resultó un caso testigo para demostrar los “reales” intereses de Lula.

Sucede que, para ese año, ya había logrado establecer “victorias internas” (vencer en las elecciones y obtener los primeros éxitos económicos) y, en consecuencia, había logrado “imponer” con mayor fortaleza sus intereses en asuntos de política exterior. De hecho, en 2006, se generó una gran discusión entre el Gobierno, la oposición y los sectores tradicionales de Itamaratí, en tanto Brasil tenía numerosos activos comprometidos –por las inversiones que PETROBRÁS había realizado desde los ‘90– La oposición a Lula planteaba que esa política era causada por la creciente influencia de Hugo Chávez en el país del altiplano y que, por lo tanto, la falta de decisión en pos de resguardar los intereses brasileños ponía al descubierto que el Presidente era un cómplice de Caracas (Duarte y Viana, 2008, p. 88). A pesar de estas dificultades, Lula logró sortear la crisis de manera favorable y privilegió una postura conciliadora, desincentivando a los separatismos, apoyando al Gobierno de Evo Morales (2006-actualidad) y generando atracción hacia el eje MERCOSUR.

Por último, debe señalarse que si bien Brasil logró incrementar su presencia en el Cono Sur, para hacerlo tuvo que sortear varios problemas. Argentina, aprovechando su histórica condición de “rival” de Brasil, por su peso político y económico (a pesar de que había disminuido notablemente desde mediados del siglo XX), dificultó la estrategia regional de su vecino. Ello fue evidente en los diferendos mantenidos en torno a la reforma del Consejo de Seguridad, porque Argentina promovía asientos rotativos y Brasil deseaba incorporarse como único representante de la región. También pudieron observarse las incongruencias en el lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN), en tanto que la Argentina no avaló la iniciativa

porque consideraba que era necesario profundizar el MERCOSUR. Finalmente, la visión acerca de Sudamérica y Latinoamérica (aunque nunca planteó el dilema tan fuertemente como Venezuela) fue motivo de discusión, ya que la Argentina no dejó de buscar la aproximación hacia México, mientras que Brasil expresó que lo principal era reforzar la unidad de América del Sur (Bernal Meza, 2008 – Simonoff, 2009).

Si bien estas acciones entorpecieron la cooperación argentino-brasileña, Buenos Aires nunca dejó de considerar que la mejor política era la de acompañar al Brasil, a diferencia de Venezuela que intentó crear su propia área de influencia. Esto resultaba lógico, porque la Argentina era consciente de que el peso político de Brasil no podía igualarse, y lo mismo sucedía con la economía; por lo demás, en términos industriales, el futuro argentino estaba altamente vinculado al de su vecino, debido a que la supervivencia de la industria automotriz nacional estaba cada vez más determinada por lo que sucediera “fronteras afuera”.

Es preciso señalar que las tensiones que van desde 2003 a 2007 estaban relacionadas con la dependencia del Presidente argentino del discurso nacionalista, debido a que había sido el eje para ganar apoyos en materia de política interna, desde su ascenso al poder –puesto que su gestión era “la contracara de los ’90”–. Esta eventualidad terminó forzándolo a no aceptar abiertamente la preeminencia de Brasil, porque le hubiese acarreado una pérdida de fuerzas a nivel interno. Durante su presidencia predominó lo que Gabriel Tokatlian denominó “Guerra de Escaramuzas”, una versión devaluada de la competencia geopolítica tradicional (Corigliano, 2004).

La aceptación de la realidad fue facilitada con la asunción de Cristina Kirchner a fines de 2007, en tanto el eje del discurso no estaba vinculado con la defensa del nacionalismo, sino con el modelo de desarrollo económico (y, en ese sentido, compartía la visión con Brasil). Vale señalar que, a diferencia del panorama internacional unipolar vigente en 2003, año en que llegó al gobierno Néstor Kirchner, hacia 2008 eran evidentes las tendencias hacia la multipolaridad en los asuntos internacionales –y el protagonismo y peso de Brasil en ellos–.

Amazonia Andina

Con el fin de mantener a Brasil como actor relevante en el Arco Andino, Lula seleccionó una lógica similar a la que siguió a Cardoso en los `90: **el país buscaría convertirse en mediador y contendría a los países cuyas políticas pudieran**

amenazar la estabilidad. Lo que Brasil deseaba evitar con esto era que se diera un incremento de la presencia de EEUU en América del Sur, ya que ello vulneraría la posibilidad de Brasilia de crear su área de influencia subregional. A su vez, esta política tendiente al “control de daños” fue complementada con el establecimiento de **una asociación estratégica con Perú**, que permitió realizar una “agenda positiva”. La política de mediación y contención se visualizó de manera clara en el vínculo de Brasil con Venezuela, Ecuador y Colombia.

Con relación a Venezuela, el vínculo fue tensionado en varias ocasiones por el accionar de Caracas, con un discurso más radical y combativo hacia el sistema internacional y, desde luego, hacia EEUU, que el de Brasil. Por eso, la relación se “deteriorará” en términos relativos a lo largo del período 2003-2008, pues el país caribeño buscó imponerse cada vez más como un actor revisionista del *statu quo*. La propuesta de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) creció exponencialmente desde 2004, año de su fundación oficial¹⁵⁴, cuando sólo eran miembros Cuba y Venezuela. En 2006 adhiere Bolivia, en 2007 Nicaragua, y la Mancomunidad de Dominica lo hace en 2008. En 2009 siguen sus pasos Ecuador, Honduras, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda.

La rivalidad entre este proyecto y el de Brasil radica en las diferentes percepciones existentes en relación al comercio y la apreciación del ser humano dentro del sistema económico. Hugo Chávez señalaba que el MERCOSUR y la CAN eran instrumentos comerciales mercantilistas y no de unión política y, por eso, eran responsables de que la integración no se consolidara (Riet, 2005). En ese sentido, el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), la contracara de los TLC, son la herramienta para llevar a cabo la integración latinoamericana. Según los documentos oficiales del ALBA, el TCP se basa en la solidaridad, reciprocidad, transferencia tecnológica, aprovechamiento de las ventajas de cada país y los convenios crediticios para facilitar los pagos y cobros por el comercio.

En los primeros años del mandato de Lula puede apreciarse que se privilegia el acercamiento con Caracas, a pesar de los diferentes objetivos nacionales. Dada la orientación ideológica del Presidente brasileño, se presentó la oportunidad para legitimarse como un defensor de las posiciones de izquierda (recuérdese que la política económica ortodoxa le había traído numerosas críticas durante su primer

¹⁵⁴ En 2001 se concibe la idea de tal iniciativa entre los presidentes de Venezuela y Cuba.

mandato). En 2003, Brasil se impone como un importante referente del “Grupo de Amigos de Venezuela”¹⁵⁵, lo que constituyó un importante apoyo para Chávez, que tenía amenazada su continuidad en el Gobierno (BBC, 2003). Posteriormente, con el fin de contener al país caribeño en su decisión de realizar cambios en el orden regional, Brasil apoya la adhesión de Venezuela como miembro asociado al MERCOSUR en 2004 en la Cumbre de Presidentes de Puerto Iguazú, y firma una Alianza Estratégica con Caracas en 2005 –que no obstante carecerá de trascendencia porque fue eminentemente un gesto político, a diferencia de lo que sucediera con la que realizará con Perú–.

No obstante, a partir de 2006, las relaciones comienzan a enfriarse. Por un lado, el apoyo de Chávez a la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia generó tensiones. Si bien Lula bregó por limitar las críticas hacia la nacionalización y la influencia de Venezuela en el país del altiplano, claramente, los intereses contrapuestos tendían a erosionar el interés de Brasilia de mantener una alianza con Caracas, ya que Lula no deseaba sufrir desgastes internos a causa de Chávez. Y lo mismo ocurre en 2007 con las propuestas del venezolano de reformar los estatutos del MERCOSUR (El Nuevo Herald, 2007) y las críticas que realizó a legisladores brasileños por sus opiniones en torno al cierre de RCTV (El Universal, 2007). Además, Chávez cuestionó los acuerdos de Brasil con EEUU para producir etanol (El Economista, 2007). Estos sucesos se complementaron a su vez, con el estallido del conflicto entre Colombia y Ecuador en 2008, en donde Venezuela incrementaba las tensiones –discursivamente– con Bogotá a la vez que Brasilia intentaba posicionarse como mediador.

Por otra parte, la disputa por quién sería el “padre” y el líder de la UNASUR –que comenzó a intensificarse en 2006– fue otra variable que distanció a las partes, ya que desde ese año Chávez propuso el cambio de nombre de CSAN a UNASUR e intentó presentarse como el líder de la iniciativa (ABN, 2006); proponiendo por ejemplo, la incorporación de criterios económico-humanos similares a los del ALBA y que el bloque tome una orientación más clara en contra de EEUU. La II Cumbre de la CSAN en 2006 y la I Cumbre de Energética Sudamericana de 2007 fueron los escenarios en donde estas diferencias, que ya se encontraban en la Cumbre de Cuzco (2004), comenzaron a incrementarse y tomar un impacto más destacado. Cabe señalarse que

¹⁵⁵ El Grupo de Amigos de Venezuela está compuesto por Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal.

el modelo brasilero, más pragmático y vinculado a una visión comercial de la integración, fue el que terminó por prevalecer.

Brasil pudo fortalecer el vínculo con Ecuador una vez que las sucesivas crisis políticas que golpearon al país desde fines de los '90 dieron paso al ascenso al poder de Rafael Correa (2007-actualidad), puesto que pudo dar estabilidad al Estado Nacional. Desde 2007 se incrementaron los lazos; entre ese año y el siguiente se produjeron 11 intercambios de alto nivel –es decir, de Presidentes y Ministros– y se firmaron unos 30 proyectos de cooperación (APFM, 2009). No obstante, la relación no logró profundizarse como sucedió en otros casos.

Por esta razón, cuando estalla la crisis en la frontera colombo-ecuatoriana en marzo de 2008, Brasil tendrá un rol moderado –deben reconocerse las gestiones de Leonel Fernández, Presidente de República Dominicana y anfitrión de la XX Cumbre del Grupo de Río–. Lula coordinó posiciones con sus pares de Chile y Argentina para minimizar los posibles impactos negativos e instó a Celso Amorim a iniciar contactos con sus homólogos con el fin de contener los impactos negativos, pero en definitiva abogó por que se resuelva la disputa en la Organización de Estados Americanos (OEA) (Pignotti, 2008 – La Nación, 2008).

Finalmente, la relación entre Colombia y Brasil ha estado marcada por una dinámica de conflicto y cooperación, pero en términos generales ha sobrevenido la segunda a la primera. El mayor problema entre ambos países subyace en la presencia norteamericana en Colombia, ya que ello amenaza la aspiración de Brasilia de crear un área de influencia subregional y, potencialmente, su soberanía sobre el Amazonas. Pero, dejando de lado esta arista, se encuentra que Álvaro Uribe (2002-2010) y Luiz Inácio Lula da Silva han mantenido relaciones cordiales y, de hecho, han buscado incrementar los lazos binacionales.

Si bien en los tres primeros años de Gobierno de Lula se dieron 8 reuniones entre presidentes, con lo cual resulta observable a simple vista el grado de entendimiento, una, que tuvo lugar en 2006, se considera clave por el grado de compromiso evidenciado en los acuerdos. En ella se pactó la compra de aviones de Embraer por parte de la estatal Satena, la pavimentación de la vía Puerto Asís–Mocoa y la construcción de la variante de Mocoa a Pasto –rutas importantes para llegar al Pacífico–. Asimismo, Lula quitó la obligación de tener practicantes brasileños a bordo de los buques de bandera colombiana –de hasta dos mil toneladas– que naveguen por

el río Amazonas –bajando los costos de transporte para aquel país–. Por último, Uribe anunció su apoyo al proceso de asociación entre la CAN y el MERCOSUR y a la evolución de la UNASUR (El Comercio, 2008). Este entendimiento se demostró nuevamente en 2008, cuando tuvo lugar un evento empresario binacional en Colombia al que asistió Lula. Uribe enfatizó nuevamente el interés en la profundización de los lazos económicos entre los bloques y felicitó al brasileño por haber concretado la UNASUR a pesar de los conflictos que se habían dado poco tiempo antes (Ibídem).

Respecto de la relación Brasil-Perú, cabe señalar que se trata de una gran apuesta de Brasilia por tener asegurado un vínculo estable con los países andinos para realizar proyectos a largo plazo, y no sólo estar pendiente para evitar los momentos de tensión. La alianza entre estos países se inicia durante la gestión de Luiz Inácio Lula da Silva, ya que comienza a construir una “Alianza Estratégica” con Lima. En abril de 2003, Toledo viaja a Brasil teniendo en cuenta los intereses del país anfitrión, y en esta visita sientan las bases de la futura relación.

Entre los puntos más importantes se encuentra el mutuo interés en que se profundice la integración física y que suceda lo mismo con el comercio bilateral. Asimismo, como en ese momento aún se estaba negociando el Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR, se sella el “Plan de Trabajo de Brasilia” para avanzar en dicha dirección (Declaración Conjunta, 2003). Esta senda de cooperación prosiguió en agosto del mismo año, ya que Lula viaja a Perú para consolidar la asociación estratégica. Como resultado de esa visita se suscribe una Declaración Conjunta que recoge los compromisos bilaterales anteriormente firmados (El Universo, 2003).

Hasta la llegada a la presidencia de Alan García (2006-2011) se suceden una serie de visitas de alto nivel para avanzar en lo ya pautado y, una vez electo el nuevo Presidente peruano se ratifica la Alianza Estratégica. En junio de 2006, antes de asumir, García acude a Brasil para entrevistarse con Lula; más adelante, en noviembre de ese año, viaja nuevamente a ese país y luego de reunirse con el Presidente brasileño firma un Comunicado Conjunto denominado **“Perú-Brasil: Ampliando los horizontes de la Alianza Estratégica”**¹⁵⁶. La importancia de tal acercamiento queda plasmada en las palabras de Lula da Silva: *“Estoy convencido de que vamos a ser socios en estos cuatro años, y que el pueblo del Perú y el pueblo brasileño va a entender que la construcción de la Interoceánica es el cordón umbilical*

¹⁵⁶ Web: <http://www.otca.org.br/en/noticia/noticia.php?idNoticia=1593&tipoN=9> (accedido 28/ 07/10)

que le faltaba para que nuestra relación se convierta en permanente, amplia y de gran alcance para la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones” (Declaração do Presidente da República, 2006).

América del Sur

La estrategia de darle un sentido político a la integración Sudamericana buscaba complementar las falencias de la “integración” de la Era Cardoso, ya que había sido principalmente comercial. Estas modificaciones del escenario pudieron lograrse por los avances dados en el MERCOSUR y por la profundización de los lazos con los países andinos. El fin último de unificar a las ya existentes entidades regionales (a partir del MERCOSUR) era crear un “polo sudamericano”, ya que la estrategia de Brasil tenía en su lógica el establecimiento de un espacio político con relativa autonomía de los centros de poder, que se aglutinaban también en regiones como Europa (UE), Asia y Norteamérica (Guimarães, p. 3, 2010b). Dicho espacio sudamericano permitiría a Brasil construir tres dimensiones de integración: la económica, política y de seguridad (Cervo, 2008).

El primer paso para dotar de sentido político a la unión de la subregión se da con la **Declaración de Cuzco** de 2004. En esta reunión se sentaron las bases para gestar lo que cuatro años más tarde sería la UNASUR. Lo que representó un cambio destacado fue que, además de agrupar a los países miembros del MERCOSUR, la CAN y Chile, se integraba a Guyana y Surinam dentro de la asociación sudamericana, que siempre habían permanecido al margen por sus particularidades históricas.

Fundamentalmente, lo que pudo alcanzar el gobierno de Lula fue la creación de un espacio institucional que pudiera albergar nuevas modalidades de cooperación, en las áreas de energía, infraestructura e integración productiva¹⁵⁷. Y logró el objetivo de establecer un espacio que fuera más allá de un “sustituto del MERCOSUR” (Soares Lima 2008, pp. 108-110). Esta reunión, además de destacar la necesidad de reforzar las iniciativas económicas y de infraestructura ya en curso, dejó en claro, teniendo en cuenta la declaración de principios para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN), que la región tiene una identidad propia¹⁵⁸.

En la **Declaración de Brasilia** de 2005, como corolario de la I Cumbre de Presidentes

¹⁵⁷Paréntesis agregados por el autor.

¹⁵⁸En el punto número I de la Declaración.

y Jefes de Gobierno, se dan precisiones sobre la forma de dar una mayor institucionalidad a la Comunidad y de organizar sus mecanismos de funcionamiento. Dentro de las cuestiones más importantes se encuentran la definición de las responsabilidades de los Ministros y Viceministros de Relaciones Exteriores; las características que deberá tener la Secretaría Pro-Témpore; la jerarquización de las Reuniones de Jefes de Estado y la propuesta de establecer una Agenda Prioritaria y un Programa de Acción. El siguiente paso para la constitución de la CSAN se encuentra con la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, de la cual emanará la **Declaración de Cochabamba** de 2006. En ésta se especifican los principios rectores, las premisas y los objetivos de la integración sudamericana y, asimismo, se elabora el “**Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana**”.

Dicho plan incluye, dentro de sus líneas de acción, la creación de una Comisión de Altos Funcionarios, que se convertirán en un elemento central porque tendrán entre sus responsabilidades: el establecimiento de Grupos de Trabajo¹⁵⁹ –desde los cuales realizarán propuestas para los Cancilleres y Ministros sectoriales–; la profundización de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN –con plena participación de Chile, Guyana y Suriname–, y el estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo para la integración de América del Sur.

Como paso siguiente y teniendo en cuenta las anteriores Declaraciones de Cuzco, Brasilia y Cochabamba, el **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas** (UNASUR), firmado en 2008, confirma lo ya ratificado en aquellas ocasiones. Sin embargo, se produce un avance importante al anunciarse la constitución de un ente con personería jurídica, hecho que representa un gran salto con relación a la CSAN. Dentro del Tratado los ítems más importantes son la especificación de los Órganos que tendrá la Unión y la incorporación del Consejo Energético de Suramérica a la UNASUR. Cabe señalar que por dicho Tratado se procede a establecer: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Presidencia Pro Tempore.

Posteriormente, una vez consolidado el objetivo de establecer una entidad sudamericana reconocida jurídicamente, Brasil promovió el establecimiento del

¹⁵⁹ en las áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales

Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que se concreta en 2009. Éste asumió la tarea de guiar los planes de obras que la IIRSA gestionaba desde principios del siglo XXI, dándole un sentido político, puesto que las agencias de financiamiento (FONPLATA, BID, etc.) tenían, hasta ese momento, un rol fundamental en la construcción y el desarrollo de proyectos. La importancia de este cambio en el proceso de integración sudamericana resultaba fundamental para Brasil. Dicha centralidad queda explicada por Celso Amorim cuando al referirse a IIRSA apunta que *“Por primera vez, América del Sur tendrá conexiones efectivas entre el Atlántico y el Pacífico, cosa que ocurrió en América del Norte en el siglo XIX. Tardamos casi un siglo y medio para hacer lo que fue hecho hace mucho tiempo en América del Norte, y que fue una de las bases del desarrollo del mercado interno norteamericano. Pienso que algo en que debemos pensar es en un mercado interno suramericano”* (Amorim, p. 15, 2009).

Criterios geopolíticos

- **Visión del nacionalismo**

En el caso de Luiz Inácio Lula da Silva hay una revalorización del sentimiento nacional, de hecho, el Presidente lo vincula directamente con la “recuperación de la autoestima”. Sean Burges en “The Logic of Lula’s South-South Foreign Policy” (2005) explica cómo el mandatario brasileño buscó generar una transformación psicológica, incluso en momentos en que en términos económicos se basaba en la ortodoxia –que no era diferente a la aplicada por Cardoso–. Lo que resulta innovador, distingue Burges, es que Lula trabajó con el mismo patrón de límites estructurales, pero comenzó a generar cambios a nivel psicológico para reconstruir la identidad (Op. Cit., p. 1141). El autor encuentra varios ejemplos, uno destacado es la promoción de la transnacionalización de las empresas brasileras, ya que tuvo que ver con el énfasis dado por Lula a sus empresarios para que se convenzan que están al nivel de las grandes compañías europeas y estadounidenses (Op. Cit., pp. 1141-2).

También destaca el hecho de que en la apertura de las sesiones de las Naciones Unidas en 2004 Lula cita a Franz Fanon –teórico de la descolonización que hace hincapié en la relación psicológica del colonizador y el colonizado–, y comienza el discurso con la frase *“si lo deseas, tómalo: la libertad de morir de hambre”*. Burges lo ve suceder nuevamente cuando el Presidente brasileño dona el premio Príncipe de Asturias al Fondo Anti-Hambre de la ONU indicándole a Cofi Annan que *“Brasil no necesitará el dinero porque el país es, en ciertas condiciones, uno relativamente rico”*. Son importantes los contrastes con otras visiones políticas, ya que al mismo tiempo,

Felipe Lamperira, ex Canciller de Cardoso, decía: *“Brasil no tenía ni el deseo ni la capacidad de dar recursos para proyectos en otros países”* (Op. Cit., p. 1140).

Resulta clave en este punto entender porque se propone “recuperar” la autoestima y no “generarla”. Esta diferencia se da porque, según el Presidente, ya había existido una época gloriosa con “autoestima” para los brasileños. En sus discursos, Lula realiza referencias a un “momento excepcional” del Brasil, localizado en el período desarrollista, cuando la impronta de Celso Furtado y Juscelino Kubitschek quedó plasmada (entre los años '50 y '60); de hecho, esa época y sus protagonistas son una constante en su pensamiento (Discurso do Presidente, 2003, p. 5 – 2004, p. 2 – 2007, p. 6 – 2008, p. 5).

Es importante señalar que nunca se rememora positivamente la época post '64, a pesar de haberse dado en ese tiempo muchos de los desarrollos tecnológicos¹⁶⁰ y económicos que ayudaron a incrementar la “autonomía del país”, y llevaron a Brasil a ser considerado como un actor de relevancia en el escenario internacional y regional – al reducir definitivamente el poderío argentino en América del Sur–. La razón de esto es simple, la carencia de democracia del período inhabilita los logros realizados en otras áreas.

Una muestra de esta cuestión se da en un discurso de 2007, cuando en relación al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) Lula dice: *“Yo quiero decirles a ustedes que nuestro modelo de desarrollo es tan democrático; va a fortalecer tanto la democracia que nuestro pueblo va a ser incluido en esta democracia. Y para ser incluido en esta democracia no basta garantizar a la gente el derecho de gritar que está con hambre, es necesario garantizar a la gente el derecho al trabajo, de comer, de estudiar y de tener acceso a todas las riquezas producidas en este país”* (Discurso do Presidente, 2007b, p. 11).

Finalmente, y como resultado del proceso de recuperación de la autoestima –que entre otras cuestiones se reflejó en el otorgamiento del Investment Grade al país¹⁶¹–, el Presidente brasileño deja en claro que el futuro es uno de progreso si siguen las premisas defendidas por su gobierno. Así se aprecia en dos ocasiones, por un lado explica: *“nosotros tenemos una chance histórica en este comienzo de siglo: de afirmar Brasil, afirmar a Brasil como potencia económica (...) Nosotros seremos potencia*

¹⁶⁰ Vistos por ejemplo en la industria naval, la militar, la de electrónica, la petroquímica y la automotriz.

¹⁶¹ Según Inácio da Silva, demuestra el “progreso realizado por Brasil”.

económica del punto de vista de la productividad, de la renta per capita cuando, en primer lugar, nosotros asumamos el orgullo brasileño que tiene lugar dentro de cada uno de nosotros (...) La nación pasa por el orgullo de su gente, ella pasa por la creencia de su gente y este es el momento en que Brasil está viviendo” (Discurso do Presidente, 2008, p. 14).

Por otra parte, en el momento de la conformación del Grupo de Formulación de la Estrategia de Defensa Nacional en 2007, Lula señaló a Mangabeira Unger que *“si al final de su trabajo la gente tiene un esquema de lo que nosotros queremos para Brasil, en 2022, cuando completemos 200 años de independencia, creo que Brasil puede finalmente creer que el siglo XXI será el siglo en que Brasil se convierta en una potencia mundial”* (Discurso do Presidente, 2007c, p. 3).

- **Visión sobre la soberanía**

Si bien Lula en su primer mandato tendió a enfocar la atención en temáticas relacionadas con la cooperación internacional y la mejora de la justicia social a nivel nacional, regional y global –evidenciado en las referencias al PAC, la UNASUR y la cooperación Sur-Sur, respectivamente–, se observa que según finalizaba su primer mandato y lograba asentar una base de credibilidad y de recursos económicos¹⁶² pudo plantear una reforma plena de la concepción estratégica del Brasil. Luego de su reelección se puede observar que Lula comienza a prestar atención a cuestiones vinculadas con la Defensa, un sector desatendido desde 2003. Así lo manifiesta Héctor Luis Saint Pierre (2009, p. 14) *“desde fines de 2006 y comienzos de 2007 parece haber un cambio en el cuadro de la política exterior brasileña con la defensa (...)”*.

En primer lugar, el Presidente cambia al encargado de la cartera de Defensa, Walter Pires y, posteriormente, reformula la Estrategia Nacional de Defensa. En 2007 crea el Grupo de Formulación de la END; pasarán a hacerse cargo de él, el flamante Ministro de Defensa, Nelson Jobim y, Mangabeira Unger, el responsable de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. A diferencia de lo que ocurriera con las anteriores END –de Cardoso en 1996 y la realizada en 2005 bajo la gestión de Lula– la de 2008 contó con un apoyo y un compromiso no visto con anterioridad por parte del Poder Ejecutivo. Ello se reflejó en los discursos del Presidente y en las figuras a las cuales les asignó la

¹⁶²Ya que si bien había crecido la economía desde 2003, es recién desde 2007 cuando se pueden cosechar los beneficios, apreciados por ejemplo en la reducción de la ratio deuda/PIB.

tarea de realizarla. Además, la END, por su extensión, se diferencia de las anteriores y de hecho podría ser considerada un “Libro Blanco”.

A pesar de no definir amenazas, es decir, no identificar a actores específicos que puedan ejecutar las acciones ofensivas, sí explica qué capacidades deberá tener el país para poder defender la región amazónica y las aguas jurisdiccionales brasileñas (Estrategia Nacional de Defensa, 2008, pp. 14, 17, 13, 20-4). Según la END, el país debe activar nuevamente la industria de defensa con el fin de minimizar la dependencia de otros actores (Op. Cit., pp. 6,9, 32-7), y plantea que se debe desarrollar con especial atención la tecnología espacial, nuclear y cibernética. Aunque Brasil se autoproclama como un país pacífico, según lo declaman la mayor parte de los presidentes democráticos en sus discursos, cabe señalar que Lula ha dejado en claro, ya desde 2003, su cosmovisión escéptica sobre el devenir internacional, pues señalaba: *“Sabemos que uno de los pilares por los cuales una nación es respetada es el potencial de sus fuerzas armadas. Sino nadie respetará una nación del tamaño de Brasil. (...) Estamos unidos en el propósito de transformar el Brasil. Nuestro objetivo es la preservación de nuestra soberanía y de nuestra integridad territorial”* (Discurso do Presidente, 2003b, pp. 5-8).

- **Visión sobre la capacidad del Estado para generar cambios**

Durante la gestión de Luiz Inácio Lula da Silva se aprecia una revalorización del Estado. Aunque en relación a la de Cardoso no hay grandes cambios en los objetivos de la planificación estatal –puesto que se mantienen las prioridades de desarrollar una infraestructura que unifique al país, que conecte al Brasil con el resto de Sudamérica y que permita mejorar la competitividad y modernizar al sector productivo– sí existe un cambio en relación al rol del Estado para generarlos (PAC, 2007, p. 15). En los planes de la gestión Cardoso, tenía un rol menor. De hecho, éste reconocía como necesarias las asociaciones con los privados para lograr los cometidos, pues sólo así se lograrían eliminar los límites que imponía un *“Estado crónicamente endeudado”*. Si bien Lula con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) –lanzado en 2007– no deja de hacer énfasis en las asociaciones con los privados, pues las promueve, el papel del Estado muta (Op. Cit., pp. 15-6).

Desde su asunción en 2003, el dirigente del Partido de los Trabajadores (PT) demostró un cambio de cosmovisión y, por esta razón, se torna necesario analizarla previo a describir el papel del Estado en el PAC. En primer lugar, Lula jerarquiza el rol del Estado y de la planificación a su cargo, puesto en evidencia en las numerosas

referencias que realiza de Celso Furtado y Juscelino Kubitschek, al catalogarlos como ejemplos del Brasil por sus acciones. Inclusive, cita en un discurso a dicho ex-Presidente y explica que coincide con los lineamientos básicos que defendía a mediados de siglo: **el planeamiento público es el único que puede cambiar el curso de los acontecimientos** (Discurso do Presidente, 2003, p. 5). Y, posteriormente, en el mismo discurso, Lula señala que bajo su gobierno se tomarán las acciones necesarias para que se puedan reducir las desigualdades entre las regiones más ricas y las más pobres, que sería de extrema importancia porque implicaría que *“(Brasil) pasa a tener una política nacional de desarrollo articulada, republicana y federativa, en que el Estado recupera su papel inductor de las grandes transformaciones requeridas por el interés público”* (Op. Cit., p. 7).

El mismo eje se presenta cuando Lula lanza el PAC al inicio de su segundo mandato. Describe los objetivos a alcanzar de la siguiente manera: *“El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) engloba un conjunto de medidas destinadas a librar e incentivar la inversión privada, aumentar la inversión pública y perfeccionar la política fiscal”* (Discurso do Presidente, 2007d, p. 2). Y prosigue así: *“El desafío ahora es acelerar el crecimiento de la economía, con la manutención y ampliación de estas y otras conquistas obtenidas en los últimos años. Es hora, sobretudo, de romper barreras y superar límites”* (Op. Cit., p. 1).

Por otra parte, más allá de lo netamente económico, señala que se desean lograr cambios de valores: *“Queremos seguir creciendo de manera correcta, pero de forma más acelerada (...) E implementar una nueva cultura de producción y trabajo que refuerce los valores fundamentales de la sociedad brasileña”* (Op. Cit, p. 2). Hasta este punto se encuentran dos modificaciones evidentes con las gestiones anteriores: en esta ocasión, el Estado impulsa a los privados a invertir e incrementa su peso en la economía mediante la inversión pública y, a la vez, refuerza los “valores fundamentales brasileños”. Esto último resulta trascendental, dado que Collor y Cardoso hablaban de cambiar los valores para mejorar la competitividad y disminuir el “Costo Brasil” y así dejar de lado los “errores del pasado”.

También resulta importante el hecho de que Lula reconstruya y potencie a las Secretarías de Desarrollo Regionales que habían sido desactivadas durante la gestión de Cardoso; la Sudam y la Sudene son reactivadas, y el papel que se les da en el proyecto nacional es destacado (PAC, 2007, p. 9). El Presidente, cuando se recrea la Sudene, señala esto: *“Ella fue extinta en 2001, después de ser transformada en*

chatarra, cuando debería haber sido corregida y reformada. Pero recupera ahora su papel como herramienta indispensable en la coordinación regional para el desarrollo brasileño y nordestino” (Discurso do Presidente, 2008, p. 7). Y a continuación enfatizaba las diferencias con el pasado reciente: “*La nueva Sudene no tendrá que remar contra la corriente de un Estado en bancarrota y desprovisto de proyectos para el futuro brasileño. Al contrario, nosotros nos empeñamos a retomar el desarrollo del primer mandato, y ahora, con la PAC, las inversiones vuelven a encabezar las prioridades del sector público nacional*” (Op. Cit., p. 8).

4.c) Conclusiones preliminares

Cuando se toma al Brasil como un actor monolítico, puede apreciarse la siguiente secuencia de acciones con relación a la extensión de su influencia en América del Sur, a saber: consolida su hegemonía en el Cono Sur hasta la mitad de los '90, se proyecta hacia la Amazonia Andina desde 1995 y luego hacia el subcontinente hacia fines de la década del '90. Pero eso, al analizarse los credos de los presidentes, no parece sostenerse. Razón por la cual se pasará a describir la secuencia planteada más arriba, para luego contrastarla con los intereses de los líderes brasileños.

A principios de los '90, el país buscó consolidar su “hegemonía” en el Cono Sur –dado que la Argentina en las últimas décadas había perdido la capacidad de “rivalizar” con su vecino–, y el medio seleccionado fue el MERCOSUR. El bloque comercial reprodujo el esquema arancelario brasileño, que terminó por favorecer al sistema económico nacional de ese país, porque “reducía” la competencia de manufacturas de terceros actores sobre el resto de los países del Cono Sur.

Por su parte, el papel de Bolivia en la política exterior brasileña no es menor; de hecho, una vez que finaliza la “*etapa de transición*” (1995) del MERCOSUR, y Brasilia puede comenzar a observar más allá de este bloque, comienza a estrechar lazos con La Paz. La estrategia resulta favorable debido a que no sólo logra abastecerse de recursos energéticos sino también, como se destacó, genera una aproximación de Bolivia al MERCOSUR, al convertirse éste en el principal socio comercial del país mediterráneo. Una vez estabilizada el “*Área de Soldadura Continental*”, Brasilia comienza a extender su influencia hacia los Andes. Esto se logra con la profundización de los lazos políticos con los países más relevantes del Arco Andino, la jerarquización del TCA, y la negociación con el fin consolidar una asociación comercial entre la CAN y el MERCOSUR.

Luego de alcanzar esos objetivos, Brasil exhibe sus intenciones de proclamar a América del Sur como un “área de influencia” en el año 2000, al realizar la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, cuando se promueve la IIRSA y se reafirma la voluntad de unir comercialmente a la CAN con el MERCOSUR. Con la llegada de Lula da Silva al poder, esta “base sudamericana” asentada por Cardoso es reformada y ampliada, otorgándole “sentido político”, y superando la visión “liberal” que existía. Si bien durante los primeros años de gobierno el líder del PT mantuvo una política moderada, buscando principalmente la disminución de los conflictos, a partir de 2007 comienza a observarse un cambio en su accionar. De allí en adelante desarrolla una política asertiva y se compromete a realizar la unión política de Sudamérica; para ello deja de lado a la CSAN y fomenta la creación de la UNASUR. De esta manera, el país pasaría a tener no sólo una vinculación comercial privilegiada con América del Sur, dado el acuerdo CAN-MERCOSUR, sino también un espacio político, cuya importancia reside en la creación de una identidad subregional propia, dejando de lado las tentativas Panamericanas de EEUU.

Sin embargo, cuando se estudia la idiosincrasia de cada Presidente se puede observar que esta serie de acciones –que parecerían reflejar un plan para alcanzar el objetivo de consolidar a Brasil como un “Gran Poder”– no fueron realizadas teniendo en cuenta una estrategia geopolítica. Al contrario, el sentido geopolítico aparece rescatado por la última gestión, la de Lula da Silva. En ella se utilizan las “herramientas” creadas con fines no-geopolíticos por sus predecesores para instaurar definitivamente un “área de influencia” sudamericana, teniendo como eje el establecimiento de Brasil como un Poder. Esto ha quedado evidenciado en una estrategia multifacética: psicológica (mejora de la autoestima), militar (plan de adquisiciones y desarrollo local tendiente a rechazar posibles amenazas a su soberanía), de planes estratégicos económicos (PAC) y de alianzas regionales (alianza con Argentina y Perú).

Todo ello contrasta claramente con los casos previos. Collor buscó consolidar el MERCOSUR fundamentalmente para generar un “*lock in*” de reformas liberales, en tanto tenía una gran oposición en el frente interno. Además, el fin último de la integración no era sudamericano, era hemisférico. Está ausente la idea de conformar una alianza estratégica entre los dos mayores países de América del Sur para crear un “polo sudamericano” –que presente su propia “cultura” y no quede subsumido a la “occidental”–. Por su parte, durante la gestión de Cardoso, cuando se analizan los valores centrales del mandatario, también se observa que tuvieron un sesgo

principalmente económico, vinculado a premisas liberales. Además, Cardoso tenía un fuerte interés en mantener, en primer lugar, las negociaciones para establecer un área de libre comercio hemisférica y, en segundo lugar, la estabilidad de las reformas realizadas en el plano interno.

Cuadro IV.1: Ideología durante los ciclos de gobierno

Creencias del pensamiento geopolítico	Gobierno de facto (1964-1985)	Ciclo Liberal (1990-2002)	Ciclo Desarrollista (2003-2008)
El nacionalismo es una fuerza positiva	SI	NO	SI
La soberanía formal será cuestionada por otros Poderes	SI	NO	SI
La Lusaó es un actor con capacidad de generar cambios globales	SI	NO	SI

Fuente: Elaboración propia

Todo esto lleva a concluir que, si bien Brasil ha tenido en sus pensadores de las Fuerzas Armadas y algunos de Itamaratí (Samuel Guimarães y en menor medida Celso Amorim) cierta constancia en la defensa de un posicionamiento en Sudamérica en clave geopolítica, ello no ha quedado traducido en una política de Estado que resistiera el “embate” de cualquier gestión. La supuesta “constancia histórica” en las políticas de Brasil es una creencia arraigada que no logra verificarse en la realidad. En todo caso, resulta un éxito de Lula da Silva, pues ha podido imponer a nivel internacional la imagen de un “Brasil unificado”¹⁶³.

¹⁶³ Se puede realizar un parangón con China, ya que ésta, gracias al éxito económico que logró a partir de 1978, pudo también imponer en el sistema internacional la visión de la “historia milenaria de la civilización china”, aun cuando tal continuidad no existió.

CONCLUSIONES

La geopolítica volvió a ser durante la primera década del siglo XXI un paradigma válido para explicar diversas lógicas internacionales, desde los conflictos en Asia Central hasta el reordenamiento del escenario Latino y Sudamericano. En este contexto, Brasil fue el foco del análisis de especialistas en la región, puesto que el incremento de capacidades políticas y económicas mostró que el país había alcanzado el status de Potencia, anhelado desde los años '70. El encargado de llevar ese proceso hacia adelante fue el ex-presidente Lula da Silva, que concentró la atención por haber promovido un giro político que rompía con las estrategias llevadas a cabo durante la última década del siglo XX.

Sobre la base de este *giro político llevado a cabo por dicho mandatario* se procede a retomar el eje central y realizar el cierre del trabajo. Y para facilitar su comprensión se optará por dividir en dos partes el texto. La primera se referirá a la hipótesis, a los interrogantes originales planteados al comienzo de la investigación y a las correspondientes conclusiones. Y la segunda abrirá diversas líneas de reflexión sobre la geopolítica de Brasil, surgidas a partir de este estudio, que pueden ser consideradas aportes para investigaciones futuras.

Para que el lector retenga los conceptos clave cuando revise las conclusiones se repite la hipótesis del trabajo que sostiene lo siguiente: *“Brasil promovió la UNASUR desde una perspectiva geopolítica en tanto que su propulsor, el Presidente en ese momento, Luiz Inácio da Silva, tomó la decisión fundamentándose en los criterios básicos de dicha Escuela”.*

Como fue expresado a lo largo de la investigación, se consideró vital estudiar los ideales del Poder Ejecutivo cuando realizaba determinadas estrategias de política exterior, porque de otro modo toda acción del Estado en un *área de interés* era considerada geopolítica y contribuía al estiramiento conceptual de la palabra. Esto fue visto en el Capítulo IV y se sintetizará a continuación para ayudar al lector a identificar las variables clave.

Sobre la base de esta premisa, cuando se confrontaron las lógicas de pensamiento de los liberales y de los geopolíticos, quedó en evidencia que los primeros nunca podrían haber promovido el MERCOSUR, el TLC que éste selló con la CAN, y la IIRSA desde una óptica geopolítica. Mientras que con Lula ocurría todo lo contrario.

Los liberales, como poseían una visión negativa del nacionalismo, cuestionaron al principal generador de cambios del esquema político-económico, *el nacionalista*, pues lo consideraban el culpable de la situación de crisis a la que se había llegado. A su vez, mantenían una visión positiva del escenario internacional y, por eso, veían ilógico promover políticas tendientes a ocupar espacios vacíos, ya que no había amenaza a la soberanía. Finalmente, desconfiaban de las capacidades del Estado, razón por la cual tampoco consideraban que existieran herramientas (además del accionar privado) para generar cambios radicales en la economía.

Por lo tanto, se *concluye* que las estrategias llevadas a cabo por otras gestiones, que podrían haber parecido “geopolíticas”, no contaron en realidad con el soporte ideológico que se corresponde con la geopolítica, mientras que en la de Lula fueron encontrados cada uno de los tres basamentos fundamentales de dicha Escuela. El Presidente Lula da Silva consideraba que el nacionalismo, por su directa vinculación con la autoestima, era la clave del proceso de recuperación económica y psicológica; que el Estado podría enfrentar amenazas de actores estatales (END 2008) y, además, que el Estado era el principal propulsor del desarrollo nacional (PAC). De este modo, se considera verificada la *hipótesis*.

A continuación se explicarán los dos interrogantes surgidos mientras se validaba la hipótesis: ***¿Cuál fue la razón que llevó a Lula a realizar este giro de política exterior?*** y ***¿Qué motivo tuvo para promover una geopolítica cooperativa?*** Puede afirmarse que dicho mandatario se vio incentivado a tomar estas decisiones por factores **económicos, ideológicos y contextuales**. Se deja constancia de que en estas tres categorías se sintetizan los objetivos de la investigación planteados al comienzo del trabajo, que ya fueron enunciados en las conclusiones preliminares de cada capítulo.

Respecto de los **factores económicos**, se ha encontrado que la expansión del comercio mundial del período 2003-2007, fundamentada en buena medida por el crecimiento de los mercados emergentes, impulsó el crecimiento de Brasil a niveles impensados desde el “Milagro”. Gracias a esto, el Estado obtuvo cada vez mayores recursos para ejecutar una política exterior asertiva. Durante los '90, de haberse querido llevar a cabo una estrategia geopolítica, hubiese sido imposible: las sucesivas crisis obligaban a los presidentes a concentrarse en las reformas y la estabilización de la economía. Sin embargo, como fue demostrado, tanto Collor como Cardoso, de

haber tenido los recursos, no hubiesen propuesto una estrategia geopolítica, porque tenían diferentes creencias.

Por su parte, al analizar los **factores ideológicos**, puede verse que, a diferencia de sus predecesores, Lula tuvo una visión positiva sobre el nacionalismo, cuestión fundamental para que se pueda plantear con algún éxito una estrategia geopolítica. De hecho, la recuperación de la autoestima nacional será un factor que propondrá desde el 2003 –año en que asume–, aun cuando no tenía en el momento cuantiosos recursos económicos para desarrollar una política exterior “expansiva”.

Por último, los **factores contextuales**, es decir, los cambios internacionales, también tuvieron un impacto clave para que pudiera darse esta transformación en materia de política exterior. La crisis de legitimidad de los EEUU y de las Potencias Medias de primera generación permitió que las Potencias de segundo orden asumieran mayores responsabilidades internacionales, lo que se tradujo en una mayor participación en el ordenamiento mundial (en asuntos de ayuda para el desarrollo, en las Misiones de Paz de la ONU, en la regulación del comercio internacional, etc.). Este “auge” de los Poderes Regionales sin duda facilitó a Brasil plantear un esquema institucional funcional a sus intereses en Sudamérica, algo imposible en el pasado reciente por las ambiciones de EEUU de establecer un mercado hemisférico a lo largo de los años '90 y principios del siglo XXI.

Teniendo en cuenta la síntesis realizada de los diferentes factores, se pueda afirmar que el giro de política exterior de Lula se debió a que los cambios producidos en el sistema económico, favorable a los países emergentes, permitieron al Presidente dotar al Estado de mayores recursos para accionar sobre la sociedad. Tales políticas, a su vez, fortalecieron al nacionalismo y la autoestima brasileña, dañadas desde la crisis de los años '80. Estas iniciativas tuvieron éxito en tanto que el Hegemón americano comenzaba a retroceder en términos relativos sobre el subcontinente, otorgándole mayores grados de libertad a Lula para operar internacionalmente.

Por su parte, respecto de la segunda pregunta, o sea, el motivo de que Lula haya seleccionado una geopolítica cooperativa (visión de Darc Costa), en contraposición a la que planteaba Couto e Silva y Meira Mattos, *se llega a la conclusión* de que estos **tres factores** afectaron los cálculos políticos de manera irresoluble.

Respecto de los **factores económicos**, se destaca el hecho de que la IED brasileña localizada en los países vecinos a partir de principios de la primera década del siglo XXI –con un peso particularmente alto en Bolivia y Argentina– fuera cada vez más importante, e impidiera la aplicación de una estrategia de política exterior netamente “competitiva”, como era la del Brasil durante el período 1964-1985.

Asimismo, el impacto de la demanda asiática durante el lapso 2003-2007 fue cada vez más significativa para los países de América del Sur y, por esa razón, el desarrollo de la infraestructura bioceánica se tornó imprescindible, a diferencia de lo que ocurría en las décadas de la Guerra Fría. Debe considerarse que el “gran salto de Asia”¹⁶⁴ tiene lugar a partir de los años '80, prácticamente al final de la contienda bipolar. En la actualidad, tener buenos lazos con países como Perú y Bolivia (por ser paso intermedio de una ruta al Pacífico que llega a Chile) es crucial para que la producción brasileña pueda ser enviada competitivamente al gran mercado oriental, que a diferencia del pasado, resulta crítico para que el Estado se inserte internacionalmente de manera competitiva.

En términos de **factores ideológicos**, por su parte, puede apreciarse que Lula gobierna en coincidencia con el surgimiento de una “nueva escuela geopolítica”, representada por Darc Costa –que, como ya se analizó, comenzó a plasmar hacia comienzos del siglo XXI su visión y sus proyectos–. Por ello, las buenas relaciones con la región son clave, ya que según esta lógica Brasil no podrá tener éxito (político y económico) a menos que genere externalidades positivas en la mayoría de los países del subcontinente. El quiebre con la geopolítica de Silva y Mattos es evidente, y la competencia de suma-cero no tiene lugar en el presente o, al menos, impide alcanzar los objetivos deseados, razón por la cual es descartada.

Se advierte que tanto Collor de Melo como Cardoso, de haber querido llevar a cabo una estrategia geopolítica, habrían encontrado numerosas dificultades, pues no contaban con un referente de esta nueva línea de pensamiento que registrara los cambios de la post Guerra Fría. La razón se encuentra en que Meira Mattos, aunque escribió hasta su muerte en 2007 y “evidenció” los cambios sucedidos, no logró evolucionar teóricamente de la lógica competitiva prevaleciente en la contienda bipolar, razón por la cual carecía de interés para los líderes democráticos del Brasil.

¹⁶⁴Que se evidencia, en primer lugar, por la capacidad de sortear la crisis generalizada de los Tigres Asiáticos. Posteriormente, la apertura de India al mercado internacional y la consolidación de la reforma china -post Tiananmen- terminaron por incrementar el peso de esta región del mundo.

Por último, los **factores contextuales** que propiciaron la selección de una geopolítica cooperativa son los nuevos límites que el escenario internacional le impone a las Potencias. Como fue explicado en el Capítulo I, el ciclo de ascenso de Grandes Poderes no puede compararse con los del pasado. Ya no tienen lugar, como en el siglo XIX y XX, expansiones territoriales violentas (guerras), porque los costos las tornan prohibitivas. Como Brantly Womak señala, ante el uso de la fuerza, la arquitectura regional propugnada por el Poder Regional colapsa, porque *“su liderazgo se funda más en la centralidad de la atención y en la calidad de su liderazgo, que en su capacidad de dominar al resto de la región”*. En este escenario, como fue explicado, los Actores de Impugnación Regional (AIR) tienen un papel destacado, porque pueden generar crecientes costos al Poder, inclusive careciendo de grandes capacidades.

En términos simples, el “hostigamiento”/“chantaje” tiene bajos costos, mientras que la construcción de Hegemonía Cooperativa insume cuantiosos recursos; y en tanto los Poderes emergentes no tienen posibilidad –por las condiciones de vida de su población– de afrontar esos costos indefinidamente, se ven obligados a “incluir” (preferentemente) mediante concesiones no materiales a los disidentes. A pesar de que la actual dinámica de ascenso de Poderes es menos violenta que en el pasado, vale aclarar que los AIR se encontrarán motivados a rivalizar en alguna medida, sin importar que el actor más fuerte se demuestre como un pacificador. Sucede que, como se explicó al analizarse la Teoría de la Asimetría, las diferentes percepciones entre las unidades desiguales involucradas en la dinámica regional fomentan que los Estados menores se vean amenazados ante las actividades de política exterior del más fuerte.

En el caso de Brasil y su relación con los AIR de América del Sur, Argentina y Venezuela, los “nuevos límites” (analizados en el Capítulo I) que enfrentan las Potencias emergentes se percibieron en repetidas ocasiones. Por parte de la Argentina, las constantes y reiteradas disidencias (quizá la más importante sea la falta de apoyo a la CSAN) con el vecino país no motivaron, a pesar de todo, a Brasil a entrar en un enfrentamiento de fondo. Las problemáticas quedaron limitadas a disputas eminentemente discursivas entre funcionarios –y, en ocasiones, los presidentes–, ya que Brasil siempre afirmaba que su principal socio era la Argentina¹⁶⁵.

En términos políticos, esas decisiones tenían que ver con que la Potencia deseaba “incrementar” la gravitación de su vecino, aspecto importante para la Argentina, ya que

¹⁶⁵Usualmente en respuesta a las demandas de los sectores liberales que pedían el fin del MERCOSUR.

se encontraba en un período de intensas críticas de sectores del mundo desarrollado e instituciones de crédito multilaterales. Si seguimos la lógica planteada en el Capítulo I, vinculada con la necesidad de la Potencia de realizar concesiones a los vecinos para que el proyecto de Hegemonía Cooperativa (UNASUR) prosperase, este reconocimiento de Brasil por parte de la Argentina puede comprenderse como un “pago” para que Buenos Aires no se separase del eje sudamericano propuesto. Destacaremos que esta “*paciencia estratégica*” demostró resultados desde mediados de la primera década del siglo XXI y, especialmente, con la salida de Néstor Kirchner de la presidencia argentina hacia fines de 2007, ya que la Argentina comenzó a mostrarse como un fiel aliado de Brasil dentro de la UNASUR.

Por su parte, Venezuela aprovechó este cambio en el manejo del poder regional, en donde el fuerte no contaba con tantas ventajas ante un oponente comparativamente más débil. Evidencia de ello es que Caracas entró en contradicción con Brasilia en numerosas ocasiones, pues era consciente de la necesidad de Brasil –con un mandatario de izquierda– de sostener buenas relaciones con el exponente más socialista de América del Sur. En ese sentido, se puede apreciar que tuvo resultados positivos: Lula no atacó al ALBA (a pesar de la perspectiva latinoamericanista que defendía, rivalizaba con la visión brasileña) y trató de limitar las críticas que se realizaban desde sectores opositores al modelo propuesto por Chávez y sus países aliados, Bolivia y Ecuador. En ese sentido, la aquiescencia del “Socialismo del Siglo XXI” por parte de Lula puede interpretarse como el “pago” que realizara Brasil a Venezuela para que su esquema de Hegemonía Cooperativa prosperase.

Todo lo explicado hasta acá se resume en el siguiente cuadro que intenta facilitar la comprensión del tema tal como fue expuesto, pero de una manera gráfica y sintética.

Cuadro C.1: Síntesis de la interacción de factores económicos, ideológicos y coyunturales

Factores / Incógnitas	¿Por qué Lula decidió generar este giro de política exterior?	¿Por qué promovió la geopolítica cooperativa?
Económicos	Obtención de recursos por el ciclo favorable 2003-2007	Interdependencia con América del Sur: Cadenas Globales de Valor y la IFD en el exterior
Ideológicos	Visión favorable del nacionalismo /discurso del "autoestima"	Surgimiento de la "nueva escuela" de geopolítica que tiene en consideración a América del sur como unidad de análisis (óptica regional)
Coyunturales	Delegitimación de FFMM y las Potencias Medias de primera generación y auge de Potencias emergentes	Ciclo de ascenso de Potencias que privilegia la creación de consensos mediante esquemas de Hegemonía Cooperativa – fortalecimiento de los ABR

Fuente: Elaboración propia

Como ya hemos anticipado, a lo largo de esta investigación han ido surgiendo múltiples reflexiones que, por ser laterales al tema central de este trabajo, no fueron desarrolladas, aunque se considera que podrían llegar a ser de interés para futuras investigaciones. Entre ellas, se puede citar, por un lado, la “paradoja del pesimismo” entre pensadores liberales y geopolíticos brasileños y, por el otro, un posible aporte metodológico para asistir a analistas de la geopolítica.

Respecto de la primera reflexión, el hecho de que sólo un gobierno durante más de una década, a partir de 1990, haya promovido una estrategia geopolítica genera una pregunta esencial ¿Por qué las propuestas de la geopolítica, supuestamente válidas para llevar a cabo estrategias de largo plazo, resultaron desechadas por los gobiernos liberales?

El problema que se encontró fue que *el liberal* no pudo concebir que habría posibilidad de concretar en buena forma grandes planes de largo plazo propuestos por los geopolíticos. A pesar de que dichos planes tuviesen fundamentos sólidos y permitieran desarrollar una economía competitiva en el futuro, por ejemplo, los Plurianuales tenían ciertos componentes vistos en la geopolítica en materia de logística. El planteo de que los “vicios” del hombre y el Estado hacían imposible esa tarea queda a la vista en los discursos de Collor y Cardoso, citados en el Capítulo IV.

En ese sentido resulta paradójica la siguiente cuestión: *el geopolítico*, pesimista respecto de la posibilidad de paz internacional por la dinámica beligerante de grupos humanos, resultó en realidad un fuerte creyente del individuo, por ejemplo, del funcionario y, contrariamente, *los liberales* –con una visión positiva en torno al “progreso personal”–, han sido más escépticos en relación a la posibilidad de que un funcionario llevase a cabo un buen trabajo. Tanto es así que su sometimiento a organismos internacionales fue clave para que se garantizara la “eficiencia”. Indudablemente, se trata de una cuestión de interés que puede ser motivo de investigaciones futuras relacionadas con la filosofía política.

Respecto de la geopolítica, se puede realizar una última reflexión de índole metodológica. Es válido remarcar que definir una acción como “*geopolítica*” se tornó dificultoso por la falta de precisión existente en la materia. Es decir, la disciplina indica qué áreas de un país o de una región deberán ser “ocupadas/transformadas” para que el Estado pueda “desarrollarse”, pero esto deja un problema que se vincula con la siguiente pregunta: ***¿Cualquier acción de Estado orientada hacia cierta área de interés es geopolítica?***

Lo que busca manifestarse mediante este interrogante es que determinadas políticas exteriores llevadas a cabo por Presidentes brasileños pudieron haber respondido a prioridades de orden personal, y no a los intereses nacionales –a pesar de coincidir con los dictados de la geopolítica–. De hecho, se considera que quedó demostrado, según lo analizado en el Capítulo IV.

Esta afirmación pudo evidenciarse al incorporar al análisis la *estrategia del mandatario* cuando se promueve una determinada acción de política exterior. Podría asegurarse que, si se tiene en cuenta la ideología –la afinidad con los criterios geopolíticos–, puede determinarse de manera relativamente fidedigna si éste siguió con tal doctrina o si otras prioridades estaban por delante (supervivencia política, incremento de los niveles de liberalización del comercio, etc.).

A pesar de que este estudio se focaliza en Brasil y, por lo tanto, sus resultados no pueden ser generalizados, se considera que la presentación brinda una alternativa para evaluar si las acciones de los Estados han seguido a la teoría geopolítica. Asimismo, se sostiene, que podría llegar a constituir un aporte a esta escuela de pensamiento. Esto se afirma porque la poca precisión en esta materia durante los

últimos años terminó por llevar a un “estiramiento conceptual” de la palabra geopolítica y, por esta razón, dicha Escuela perdió capacidad explicativa, conllevando a que posiciones clásicas, como las liberales, tomaran mayor fuerza. Obviamente, esta cuestión no resultó favorable para el desarrollo nacional en Sudamérica.

Esta investigación, motivada por el interés de seguir la trayectoria de la Escuela Geopolítica brasileña contemporánea, permitió analizar su impacto en la conformación del escenario sudamericano actual, sobre la base de un esquema tendiente a ser Brasil-céntrico. A su vez, habilitó al autor para comprender la importancia de los factores idiosincráticos y de los contextuales, en tanto que los momentos en que los países se lanzan a grandes emprendimientos tienen estrecha relación no sólo con la voluntad sino también con los recursos disponibles, que abaratan o acrecientan los costos de los proyectos. Se considera que la aproximación multifacética desarrollada puede contribuir a futuros análisis, pues en el entrecruzamiento de variables se ha encontrado una herramienta básica que podría colaborar en los estudios de este campo.

BIBLIOGRAFÍA

Citada

-Alden, Chris y Veira, Marco. 2007. *La diplomacia del Sur: Brasil, India, Sudáfrica y el trilateralismo*, en Tokatlian, Gabriel (comp). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires. El Zorzal.

-Argumosa, Jesús Rafael. 2010. *Los BRIC's en Brasil. Una apuesta geopolítica de alto calado*. Revista ATENEA.

Web: http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_1970_ESP.asp

-Atlas de Le Monde Diplomatique. 2009. *Revolución en los Grandes Flujos del Comercio Mundial*.

-Aguiar, Antonio. 2007. *New Directions in Brazilian Foreign Policy Relations*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.

-Abreu, Marcelo y Wernek, Rogério. 2005. *The Brazilian Economy from Cardoso to Lula: an interim view*. Departamento de Economía de PUC-Río. Web: <http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td504.pdf>.

-Altmann, Jossette y Beirute Tatiana (comp). 2008. *Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*, Cuadernos Integración en América Latina, 1a. ed. – San José, FLACSO.

-Aires, Edson. 2009. Centro-Oeste: o novo eixo econômico do desenvolvimento brasileiro, Diário da Manhã. Web: <http://www.integracao.gov.br/comunicacao/clipping/corpo.asp?id=51268>

-Autoridad del Canal de Panamá, "Panamá: indígenas visitan el Canal", 31 de Agosto de 2006.

Web: <http://www.pancanal.com/esp/plan/noticias/2006/08/31/pr94.html>.

-ABC Digital, "Lula destaca superávit de las reservas por encima de la deuda internacional". 26 de Febrero de 2008. Web: <http://archivo.abc.com.py/2008-02-26/articulos/395375/lula-destaca-superavit-de-las-reservas-por-encima-de-la-deuda-internaciona>.

-ABN, "Chávez propone definir objetivos de la Unión Suramericana". 09 de Diciembre de 2006.

Web: <http://vulcano.wordpress.com/2006/12/09/chavez-propone-definir-objetivos-de-la-union-suramericana/>.

-APFM. "Brasil y Ecuador pasan revista a sus vínculos Bilaterales". 19 de Agosto de 2009.

Web: http://www.apfmercosur.com.ar/despachos.asp?cod_des=53797.

-Asamblea General de las Naciones Unidas. 2007. *Estado de la Cooperación Sur-Sur*. Nueva York. Naciones Unidas.

-Amorim, Celso. 2009. *La integración sudamericana*. Diplomacia Estrategia Política Número 10 Octubre / Diciembre 2004. *Conceptos y Diplomacia del Gobierno de Lula*. Diplomacia Estrategia

Política Número 1 Octubre / Diciembre.

-Bandeira, Luiz Alberto. 2004. *Argentina, Brasil y los Estados Unidos*. Buenos Aires. Grupo Norma.

BBC. "El BRIC busca su lugar en el mundo". 16 de Junio de 2009.

Web: http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/06/090615_1330_bric_cumbre_ms.shtml.

"Brasil también conspiró contra Allende". 17 de Agosto de 2009b.

Web: http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2009/08/090817_1600_eeuu_brasil_chile_ms.shtml.

Venezuela: "todos" buscan a Lula". 26 de Agosto de 2003. Web:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3181000/3181573.stm

-Bouzas, Roberto y Kosacoff, Bernardo. 2009. *Cambio y Continuidad en las Relaciones Económicas de la Argentina con Brasil*. CINDES.

Web:<http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT%20Ciencias%20Sociales/DT8ROBERTOBOUZAS.PDF>.

-Bouzas, Roberto. 2001. *El Mercosur diez años después ¿proceso de aprendizaje o déjà vu?*

Revista Desarrollo Económico, Vol. 41, N° 162, julio-setiembre.2003. *¿Puede sobrevivir el MERCOSUR?* Perfiles Latinoamericanos, Diciembre, número 023 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México.

-Bernal Meza, Raúl. 2008. *Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)*. Revista Brasileira de Política Internacional, 51 (2) 154-178.

-Buzan, Barry y Weaver, Ole. 2003. *Regions and Powers*. Cambridge University Press.

-Blejer, Mario. "La hora de los Emergentes". I-ECO, 2008.

-Banco Central de Brasil. 2008. *Evolução dos Indicadores de Sustentabilidade Externa. Informe semestral*.

-Burgess, Sean. 2005. *The Logic of Lula's South-South Foreign Policy*. International Journal, Vol. 60, No. 4, Canadian International Council.

-Bethell, Leslie (comp). 2002. *Historia de América Latina*, Ed. Serie Mayor.

-Burgo, Ezequiel. "El peso económico de los emergentes". Clarín I-eco, 8 de julio de 2007.

-Business Standard, "India contributing more than 8,000 troops to UN", New Delhi 29 de Julio de 2009.

Web: <http://www.business-standard.com/india/news/india-contributing-more-than-8000-troops-to-un/69277/on>.

-Banco Mundial. Kristalina Georgieva, 2006. *BRIC Countries in Comparative Perspective*, Banco Mundial.

Web:<http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/1472701109938296415/20939460/Kristalina-Georgieva-BRICS.pdf>.

-BID, MIF.2009. *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009: Los efectos de la crisis financiera global*. Washington.

-Brasil 2022. 2010. Secretaría de Asuntos Estratégicos.

-Bailes, Alyson J. K.; Dunay Pál; Guang Pan y Troitskiy Mikhail. 2007. *The Shanghai Cooperation Organization*. SIPRI.

-Couto e Silva, Golbery. 1978. *Geopolítica del Brasil*. México. Cid Editor.

-Costa, Darc. 2005. *Estrategia Nacional*. Buenos Aires. Prometeo Libros

----- 2007. *Caminando hacia el Futuro: el Mega-Estado Sudamericano*. En *Obras de Integración Física en América del Sur*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

-Conde Carlos, "Perón - Vargas: una alianza inconclusa", Clarín, 19 de noviembre de 2005. <http://edant.clarin.com/suplementos/cultura/2005/11/19/u-01092040.htm>

-Campos, Eduardo. 2007. *New Directions in Brazilian Foreign Policy Relations*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.

-Chapnick, Adam. 1999. *The Middle Power*, Canadian Foreign Policy. Vol. 7, No. 2.

-Costas Comesaña, Antón. 2004. *Brasil y el gobierno Lula: oportunidades y desafíos*. Cidob d'Afers Internacionals, Núm. 65.

Web: www.cidob.org/es/content/download/3444/36620/file/65fernandes.pdf

- Cezar, Pedro, Dutra Fonseca,; Moreira Cunha, André y da Silva Bichara, Julimar. *Brasil antes y después de la crisis: ¿vuelve el desarrollismo?*. 2010. XII Reunión de Economía Mundial - Santiago de Compostela, 26-28 Mayo.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2005. *Responsabilidad fiscal, parte de la democracia*, Clarín-Agencia O Globo. Web: <http://edant.clarin.com/diario/2005/05/15/opinion/o-03002.htm>.
- Castro, Jorge. 1996. *La economía mundial en la década del '90, la ubicación de la Argentina y la internacionalización de las economías provinciales*, en *Revolución Política en la Argentina Globalizada*. Buenos Aires. Ed. Catálogos.
- 2009. "El BRIC cambia el eje del poder mundial junto a los EE.UU" Clarín, Julio 21.
- Clarín, 2000. "Guerrilla y Narcotráfico: Ofensiva del Gobierno de Cardoso, Brasil se protege del conflicto en Colombia y militariza su frontera". Agosto 21.
- 2006. "Con una aplastante victoria, Lula logró la reelección en Brasil". Octubre 30.
- Corigliano, Francisco. 2004. *La política latinoamericana de Kirchner*. Revista Criterio, N° 2300, Diciembre.
- Castanhar, José Cezar. 2004. *Política económica del Gobierno de Lula: los desafíos de la transición y las alternativas para el futuro*, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 65, p 13.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 2009. *Remesas Internacionales en el Salvador*. México.
- Web: <http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/informe-elsalvador.pdf>.
- Curbelo, María Lila Ltaif. 2004. "Castillo, Pérez: Candidatura uruguaya a la OMC es regional". Espectador.com. Diciembre 7.
- Web: http://www.espectador.com.uy/1v4_contenido.php?m=&id=32474&ipag=1.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2009. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe-2008*. CEPAL.
- 2010. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe-2009*. CEPAL.
- Cervo, Amado. 2003. La política exterior: de Cardoso a Lula. Revista Brasileira de Política Internacional, enero-junio, volume 46.
- 2008. La crisis de América del Sur y la solución diplomática. AMERSUR. Web: <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Cervo0803.htm>
- Chaliand, Gérard. 2003. *Atlas del Nuevo orden mundial*. Ed. Paidós.
- Chausovsky, Eugene. 2011. Dispatch: The CSTO and Russian Strategy. STRATFOR.
- Dash, Srikant. 2009. *BRIC Markets: Investment Rationale, Risks and Access Options*. Standard & Poor's.
- Web: http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/index/062207_BRIC-Investing-Report.pdf.
- Dewitt, David y Christie, Reyerson. 2007. *Los Poderes Medios y la seguridad regional*, en Tokatlian, Gabriel (comp). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires. El Zorzal.
- Duarte Rafael y Viana Trinidad Manuela. 2008. *Política Exterior Brasileña: nuevos caminos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur*. Revista de Ciencia Política, Vol 28/ N°2.
- Web: http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev282/05_vol_28_2.pdf.
- Duarte Villa, Rafael; Trinidad Viana, Manuela. 2008. *Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur*. Revista de Ciencia Política, Vol 28.

- Devoto, Fernando y Fausto, Boris. 2008. *Argentina-Brasil: 1850-2000*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Declaración Conjunta. 2003. "Declaración conjunta de los presidentes de la República del Perú, Alejandro Toledo, y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva". Agosto 25. Web: Contexto.org
- Durand, Francisco. 2009. *El eje Lima Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas)*. Nueva Sociedad, enero-febrero.
- Documentos oficiales del ALBA: <http://www.alianzabolivariana.org/>
- Documento oficial del Plan Avanza Brasil y Brasil en Acción.
Web: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/download/conhecendo.pdf>, y <http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/public.htm>
- Documento oficial. 2004. *Brasil Tres Tiempos*. Web: www.saebrasil.org.br.
- 2008. *Estrategia de Defensa Nacional*. Web: <https://www.defesa.gov.br/>.
- 2007. *Programa de Aceleración del Crecimiento*. Web: <http://www.brasil.gov.br/pac>.
- Deutsche Bank Research. 2007. *The Emergence of Latin Multinationals*. Alemania.
Web: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/49/38735408.pdf>
- Data Monitor-Economic Landscape 06/2009.
- Declaración de Cuzco, Brasilia, Cochabamba y Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Web: <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>.
- Dewitt, David y Christie, Ryerson. 2007. *Los Poderes Medios y la seguridad regional*, en Tokatlian, Gabriel (comp). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires.El Zorzal.
- Diniz Eli. 2003. *Empresariado, Estado y Políticas Públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio*, en en Palermo, Vicente (comp.). *Política Brasileña Contemporánea*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno de Argentina Editores.
- Discurso de posse no Congresso Nacional Congresso Nacional, Brasília, DF, 15 de março de 1990.
- Discurso pronunciado por Sua Excelência o Senhor Fernando Collor, Presidente da República Federativa do Brasil, por ocasião das comemorações do Dia da Aviação de Caça da Força Aérea Brasileira, Base Aérea de Santa Cruz, Rio de Janeiro, RJ, 22 de abril de 1990.
- Discurso de posse no Congresso Nacional, Brasília, DF, 1º de janeiro de 1995.
- Discurso de Posse no Congresso Nacional Brasília, DF, 1º de janeiro de 1999.
- Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de recriação da Sudene Centro de Treinamento do Banco do Nordeste/ Fortaleza – CE, 28 de julho de 2003.
- Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço de fim de ano com oficiais-generais das Forças Armadas Clube do Exército – Brasília-DF, 15 de dezembro de 2003b.
- Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Fundo de Investimento em Participações Brasil Energia Palácio do Planalto, 20 de dezembro de 2004.
- Declaração do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à imprensa, por ocasião da cerimônia de assinatura de atos com o Presidente do Peru, Alan Garcia, Palácio do Planalto, 09 de novembro de 2006.
- Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da pedra fundamental do Pólo Petroquímico de Suape Ipojuca-PE, 28 de fevereiro de 2007.

-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura dos contratos para construção dos 10 primeiros navios da Transpetro Suape-Pernambuco, 31 de janeiro de 2007b.

-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do decreto de criação do Grupo de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa Palácio do Planalto, 06 de setembro de 2007c.

-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento Palácio do Planalto, 22 de janeiro de 2007d.

-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de instalação e posse do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene Maceió-AL, 30 de abril de 2008.

-Dimitrakopoulou, Sophia y Liropoulos, Andrew. 2010. *Russia's national security strategy to 2020: A great power in the making?*. Caucasian Review Of International Affairs.

-Escudé, Carlos, Cisneros, Andrés. 1997. *La revolución argentina (1966-1973)* Tomo XIV - Capítulo 66. En Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas. Web http://www.argentina-ree.com/home_nueva.htm.

-Esnaol, Luís. 2006. "El Brasil de Lula: la hora de las urnas". La Nación, Septiembre 24.

-El Universal. 2008. "Lula destaca subida de las reservas por encima de la deuda exterior brasileña". Febrero 25.

Web:http://www.eluniversal.com/2008/02/25/eco_ava_lula-destaca-subida_25A1384923.shtml.

-----2007. "Senado brasileño repudia declaraciones de Chávez". Junio 1.

Web:http://www.eluniversal.com/2007/06/01/rctv_ava_senado-brasileno-rep_01A878361.shtml.

-El Nuevo Herald. 2007. "Chávez propone reforma del Mercosur para incorporar a Venezuela". Julio 1.

Web: <http://www.analitica.com/va/vpi/3296384.asp>.

-El Economista. 2007. "Brasil defiende el etanol de las críticas de Castro y Chávez". Mayo 4. Web: <http://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/193510/04/07/Brasil-defiende-el-etanol-de-las-criticas-de-Castro-y-Chavez.html>.

-El Comercio (Perú). 2008. "Uribe y Lula fortalecerán relaciones económicas". Julio 19.

Web: <http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2008-07-19/uribe-y-lula-fortaleceran-relaciones-economicas.html>.

-Frenkel, Roberto. 2010. *Los desbalances globales: una visión desde los países en desarrollo*. Iniciativa para la Transparencia Financiera (ITF).

Web: <http://www.itf.org.ar/>.

-Fontoura, Luis. 2007. *General Carlos de Meira Mattos (perfil y obra política)*. Universidad Técnica de Lisboa. Web: <http://adelinotorres.com/>.

-Findlay, Ronald y O'Rourke, Kevin. 2007. *Power and Plenty*. Nueva Jersey, Ed. Princeton University Press.

-Fourth IBSA Summit of Heads of State and Government. Brasília Declaration. April 15, 2010.

-Freitas Couto, Leandro. 2006. *O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005)*. Tesis de Maestría, Universidad de Brasília.

-Fohrig, Alberto. 2007. *Resistencias y equilibrios regionales*, en Tokatlian, Gabriel (comp). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires. El Zorzal.

-Faundes, Cristián. 2004. *El Conflicto de la Cordillera del Cóndor: Los Actores del Enfrentamiento Bélico no declarado entre Ecuador y Perú*. UCA Chile, Documento de Trabajo N° 8, Abril.

- Gratius, Susanne, 2007. *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?* FRIDE.
- Giussani, Bezchinsky, Dinenzon, Caino, Amiel y López. 2007. *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*. CEPAL.
- Golding, Ian y Reinert, Kenneth. 2006. *Globalización para el Desarrollo*. Colombia, Ed. Planeta.
- Gervasoni, Carlos y Franchini, Matías. 2004. *¿Se Aliarán Argentina Y Brasil Contra el FMI?* CADAL. Web: http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=582.
- Gill, Bates y Huang, Chin-Hao. 2009. *China's Expanding Peacekeeping Role: Its Significance and the Policy Implications*. SIPRI PolicyBrief, febrero.
- García, L. Enrique. 2007. *La CAF y Brasil: Un Compromiso por la Integración Regional*. Obras de Integración Física en América del Sur, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.
- Guimarães, Samuel. 2010. *Brasil - Estados Unidos: la rivalidad emergente*.
Web: www.amersur.org.ar/PolInt/Guimaraes1103.htm
- 2010b. *Brasil en la Era de Gigantes: la estrategia brasileña en el escenario global*. CARI.
- Hofmeister, Wilhelm; Rojas, Francisco y Solis, Luis Guillermo. (cord.). 2007. *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos, tomo 1*. Río de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Hoffmann, Andrea Ribeiro; Coutinho, Marcelo; Kfuri, Regina. 2008. *Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cono Sul*. Rev. bras. polít.int. vol.51 no.2 Brasília July/Dec.
- Ha-Joon, Chang. 2009. *Que fue del Buen Samaritano?*. Buenos Aires, Universidad de Quilmes.
- Hoge, James. 1995. *Fulfilling Brazil's Promise*, Foreign Affairs, July-August.
- Hurrell, Andrew. 1997. *Niche Diplomacy Middle Powers after the Cold War*. St. Martin's Press.
- IFAD. 2010. *Las remesas a Centroamérica y el Caribe aumentan notablemente*. Roma.
- Infolatm, "Biografía de Luiz Inácio Lula da Silva". 21 de Agosto 2008.
Web: <http://www.infolatam.com/2008/01/28/biografia-de-luiz-inacio-lula-da-silva-presidente-de-brasil/>.
- IADE, "Lula obtuvo la reelección". 30 de Octubre de 2006.
- Joseph, Josy, "Indian contribution to UN peacekeeping highest ever", Daily News & Analysis, 1 Abril de 2006.
- JapanTradeOrganization y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de las Naciones Unidas. 2008. *South-South Trade in Asia: the Role of Regional Trade Agreements*. JETRO, UNCTAD
- Kelly, Philip. 1984. *Geopolitical Themes in the Writings of General Carlos de Meira Mattos*. JSTOR. Journal of Latin American Studies.
2007. *O Pensamento Geopolítico do General Meira Mattos*. Coleção General Meira Mattos, Escola Superior de Guerra.
- Katz, Claudio. 2001. *Las crisis recientes de la periferia*. IADE. Revista Realidad Económica Bs.As. (Arg) núm. 183 octubre-noviembre.
- Kuwayama, Mikio y Durán Loma, José. 2003. *La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial*. Series de Comercio Internacional. CEPAL.
- Kuwayama, Mikio. 2009. *Quality of Latin American and Caribbean industrialization and integration into the global economy*, Series Comercio Internacional. CEPAL.
- Keohane, Robert. 1969. *Lilliputians' Dilemmas: Small State in International Politics*. JSTOR. International Organizations, Vol. 23, N°2.

- Kahana, Paragh. 2008. Here Comes the Second World. Web: [http://www.paragkhanna.com/2008/04/here comes the second world.html](http://www.paragkhanna.com/2008/04/here%20comes%20the%20second%20world.html).
- Kucinski, Bernardo. 1978. *La Amazonia y la geopolítica del Brasil*, Nueva Sociedad nro. 37 Julio-Agosto.
- Lacoste, Pablo (comp) 2004. *Argentina, Chile y sus vecinos Tomo I*. Córdoba. Caviar Bleu.
- (comp) 2005. *Argentina, Chile y sus vecinos Tomo II*. Córdoba. Caviar Bleu.
- Lobato, Zaida y Suriano Juan (ed.), 2004, *Nueva Historia de la Argentina*. Buenos Aires. Ed. Sudamericana.
- López, Andrés y Chudvnosky, Daniel. 2007. *Inversión Extranjera Directa y Desarrollo: La experiencia del MERCOSUR*. Fundación Cenit.
- Web: http://www.fund-cenit.org.ar/descargas/mercosur15_4.pdf.
- Le Pere, Garth. 2005. *Emerging Markets-Emerging Powers: Changing Parameters for Global Economic Governance*. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Web: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/02862.pdf>.
- Lagos, Ricardo (comp.). 2008. *América Latina: ¿integración o fragmentación?*. Buenos Aires. Edhasa.
- Lafer, Celso. 2002. *La Identidad Internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica.
- Lafont, Isabel. 2006. "El cumpleaños de los BRIC", *El País* (España). Diciembre 3.
- Lisboa, Val y Flamé, Thiago. 2010. *¿Por qué Lula se ufana del país?*. Estrategia Internacional, N° 26, Marzo. Web: http://www.ft-ci.org/IMG/pdf/8_Brasil.pdf.
- Lucángeli, Jorge. 2007. *La especialización intraindustrial en MERCOSUR*, Serie Macroeconomía del desarrollo No 64, CEPAL.
- Loureiro, María Rita y Abrucio, Fernando Luiz. 2003. *Política y Reformas Fiscales en el Brasil Reciente*, en Palermo, Vicente (comp.). *Política Brasileña Contemporánea*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno de Argentina Editores.
- Leone Pepe, Leandro y Suzeley, Kalil Mathias. 2005. *Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña*. Universidad Estatal Paulista, Brasil.
- Web: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622017b4909.pdf>.
- La Nación. 2008. "Tensas gestiones para evitar una guerra". Marzo 4.
- Web: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=992571.
- El Universo. 2003. "Lula realiza visita para entablar alianza comercial con entre países del Mercosur y naciones andinos". Agosto 25.
- Web: <http://www.eluniverso.com/2003/08/25/0001/9/18EA37AA3E0048F9A48D281A247C9AAB.html>.
- Mares, David. 2004. *Natural Gas Pipelines In The Southern Cone*, Working Paper #29, Stanford, May.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. 2007. *Obras de Integración Física en América del Sur*. Web: <http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/temas-brasileiros-1/espanol/obras-de-integracion-fisica-en-america-del-sur>
- Malamud, Andrés. 2003. *O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada*. Análise Social, vol. xxxviii (168).
- . 2010. *La diplomacia presidencial, y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírica*. Relaciones Internacionales, núm. 15, Octubre. GERI – UAM
- Mantega, Guido. 2007. *Brasil 2007: listo para crecer nuevamente*. Revista Diplomacia Estrategia y Política, Abril/Junio.
- Merke, Federico. 2008. *Identidad y Política Exterior en la Argentina y Brasil*. Tesis Doctoral.

-Mindreau, Manuel. 2010. *Relaciones Bilaterales Perú-Brasil: en busca de trascender una historia de cordial y mutuo desinterés*. Año 01 - Número 03, Julio - Agosto - Setiembre.

Web: http://www.up.edu.pe/serv/boletin/01.php?serv_key=2&bolnum_key=20

Madrid, Eduardo. 2003. *Argentina - Brasil, la Suma del Sur*. Mendoza. Caviar Bleu.

-Mattos, Meira. 2000. A Geopolítica Brasileira – Predecesores e Geopolíticos. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, Año XVII, no 39.

----- 2007. Coleção General Meira Mattos, Escola Superior de Guerra.

Mainwaring, Scott. 2002. *Pluripartidismo, Federalismo Fuerte y presidencialismo en Brasil*, en Shugart, M. S.; y Mainwaring, S. (Eds.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina,

-Mazzei Alfonso, Jesús E. 2010. *El Protocolo de La Guzmania 16 años después*, El Universal. Marzo 6.

Web: <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/brasil-venezuela/brasilvenezuela6.html>

-Mensaje al Congreso Nacional de Luiz Inacio Lula da Silva, 2008.

-Mindreau Manuel. 2003. *Relaciones Bilaterales Perú-Brasil: en busca de trascender una historia de cordial y mutuo desinterés*. Coordinador de Área de Economía y Negocios Internacionales (AENI) de la Universidad del Pacífico.

Web: http://www1.up.edu.pe/boletin/01i.php?pantalla=noticia&id=248&bolnum_key=20&serv_key=2

-MIF-FOMIN/BID. 2009. *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009: Los efectos de la crisis financiera global*. Washington.

Web: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35101520>

-MIF, CEMLA. 2009. *Remesas Internacionales en El Salvador, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*. Washington.

-Nye Joseph. 1991. *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires. Ed. GEL.

-Nolte, Detlef. 2006. *Potencias regionales y la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. 3er Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Brasil 4-6 Septiembre.

-----2006b. *Potencias Regionales en la política internacional*. GIGA Institute.

-Noielli, María Julia. 2008. *Análisis de las presidencias de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Fernando Collor de Melo (1989-1992): la llegada al poder, sus planes económicos y las consecuencias sociales*. Revista de Ciencia Política, N°3.

Web: <http://www.revinciapolitica.com.ar/num3art2.php>

-Oualalou, Lamia. 2010. *Brasil se potencia*. Le Monde Diplomatique, Año III, Número 33.

-Overholt, William. 2009. *The Rise of the Rest*. Visit Joint Force Quarterly, Issue 53.

-Organización de los Estados Americanos. 1985. *El Transporte en la Cuenca del Plata*. Washington, D.C.

-Obras de Integración Física en América del Sur. 2007. Web: <http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/temas-brasileiros-1/espanol/obras-de-integracion-fisica-en-america-del-sur>.

-Organización Mundial de Comercio. 2009. *Trade policy review report by Brazil*. WT/TPR/G/212, 2 February.

-Oltamari, Alexandre. 2003. *Um diplomata alternativo*. Veja. Edición 1825.

-Palermo, Vicente (comp.). 2003. *Política Brasileña Contemporánea*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

-Panizza, Francisco. 2003. *Política y Economía del Brasil Contemporáneo*, en Palermo, Vicente (comp.). 2003. *Política Brasileña Contemporánea*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

-Padilla, Ramón, Martha Cordero, René Hernández e Indira Romero. 2008. *Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial*. CEPAL, Series Estudios y Perspectivas 95.

Web: <http://www.iadb.org/intalcdi/PE/2009/03755.pdf>.

-Price Waterhouse Coopers 2008. *The World in 2050: Beyond the BRICs –a broader look at emerging market growth prospects*.

Web: <http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/beyond-the-brics.jhtml>.

-Petroquímica, Petróleo, Gas y Química (Editorial). 2009. *El Gas Argentino, Frente al Desafío Estratégico de Mantener la Producción*. Enero-Febrero.

-Página 12. "Ajustando el Estado mientras el respaldo empieza a venirse abajo". 11 de Febrero de 2003. Web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-16482-2003-02-11.html>.

-Pignotti, Darío. 2008. *El proyecto de defensa regional de Brasil* Le Monde diplomatique Año II, Número 12, Abril.

Web: <http://www.eldiplo.com.pe/el-proyecto-de-defensa-regional-de-brasil>.

-Rosenau, James. 1998. *The dynamism of a turbulent world*, en *World Security: Challenges for a new century*. St. Martin's Press. New York.

-Reyes, María Noel. 2005. *Luego de Ouro Preto II*

Web: <http://www.mercosur.coop/recm/spip.php/dist/IMG/pdf/squelettes/spip.php?article91>

-Rodas Martini, Pablo. 2009. *El nuevo y gran desafío de la maquila centroamericana*. Banco Centroamericano de Integración Económica.

-Russell, Roberto y Tokatlíán, Juan Gabriel. 2004. *Argentina, Brasil y EEUU: el desafío de una esfera de cooperación*. Agenda Internacional, v. 1, n° 2.

-Relatorio del Banco Central de Brasil. 2008. *Informe Anual*.

-Roett, Riordan. 2007. *New Directions in Brazilian Foreign Policy Relations*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.

-----2009. *Brazil: An Emerging Power?*. George Washington University.

Web: http://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/major_powers_091407/Roett_on_Brazil.pdf

-Roca, Mariano. 2009. *Un Triunfo de la Diplomacia Paraguaya*, Revista DEF, Año 4, N°49.

-Ramal, Pablo. 2007. *El acuerdo Bolivia - MERCOSUR: una evaluación de los resultados para Bolivia*. Revista del CEI Comercio Exterior e Integración, N°9.

Web: www.cei.gov.ar/revista/09/parte3-2.pdf.

-Riet, Gonzalo, "Cumbre presidencial de Isla Margarita crea la Unasur". La República, 18 de Abril de 2007.

Web: <http://www.larepublica.com.uy/politica/254306-cumbre-presidencial-de- isla-margarita-crea-la-unasur>.

-Sader, Emir y Aurelio García, Marco. 2010. *Brasil, entre el pasado y el futuro*. Ed. Capital Intelectual.

-Soares Lima, Marina Regina. 2010. "El legado de la política exterior de Lula", septiembre.

Diario El País.

-----2008. *Liderazgo Regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel para jugar? En Lagos Ricardo (Comp), América Latina: ¿integración o fragmentación? Ed Edhasa*.

-----2007. *El Lugar de América del Sur en la Política Externa Brasileña*. En *Obras de Integración Física en América del Sur*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

-Schilling, Paulo. 1978. *El expansionismo brasileño*. México. Cid Editor.

- Stiglitz, Joseph. 2002. *El malestar en la globalización*. Buenos Aires, Ed. Taurus.
- Sanahuja, José Antonio. 2005. *Sesenta años sin democracia: hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods*, en Mesa, M. y González Bustelo, M. (coord.), *Cartografías del poder – Hegemonía y respuestas*. Anuario CIP – Icaria Editorial, Barcelona.
- Simonoff, Alejandro. 2009. *Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner*. CONfines 5/10 agosto-diciembre.
- Saint Pierre, Héctor Luis. 2009. *La Defensa en la Política Exterior de Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Real Instituto Elcano.
- SIPRI. 2007. *Nuclear Development of Brazil*.
 Web: http://www.sipri.org/research/disarmament/nuclear/researchissues/past_projects/issues_of_concern/brazil/brazil_default.
- Sennes, Ricardo y Pedroti, Paula. 2008. *Entre la geopolítica y la geoeconomía: la energía*, en Lagos, Ricardo (comp). *América Latina: ¿integración o fragmentación?*. Buenos Aires. Edhasa.
- Savino, Luís. 2004. *Las elecciones de los Estados Unidos y el impacto global*. Ed. Fundación Centro de Estudios Americanos.
- Travassos, Mario. 1939. *Proyección Continental de Brasil*. Buenos Aires. Círculo Militar.
- Tokatlian, Gabriel (et.al). 2007. *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires. El Zorzal.
- Tshivhidzo, Edwin, "SA's peacekeeping efforts lauded", South Africa.info, Noviembre de 2009.
 Web: <http://www.southafrica.info/news/international/sandfpeace-061109.htm>.
- The Associated Press, 2010. "Disminuye actividad en el Canal de Panamá en el segundo trimestre del actual año fiscal", Abril 26.
- UNCTAD. 2008. *Cooperación Sur-Sur e Integración Regional: Superación Actual y Orientación Futura*.
- Vodusek, Ziga; Granados, Jaime; Operti, Fabrizio; Illarietti, Pablo y Gutiérrez, Rocha, Mario. 2009. *República Dominicana: Desafíos de la Inserción en la Economía Global*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
 Web: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03755.pdf>.
- Vargas, Hernández y Guadalupe, José. 2009. *Las maquiladoras en Centroamérica*. Revista Economía, Gestión y Desarrollo de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.
 Web: http://revistaeconomia.puj.edu.co/html/articulos/Numero_7/EGyD_7_Art5.pdf.
- White, Lyal. 2005. *IBSA: A State of the Art*. Web: www.ipc-undp.org/pub.do.
- Womack, Brantly. 2007. *Teoría de la Asimetría y poderes regionales*, en Tokatlian, Gabriel (comp). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires. El Zorzal.

General

- National Council of Intelligence. 2004. *Mapping the Global Future*.
- Goldman Sachs. 2003. *Building Better Global Economic BRICs'*
- Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*. New York. WW.Norton & Norton Company Inc.
- Guimarães, Samuel. 1999. *500 anos de Periferia – Uma contribuição ao estudo da política Internacional*. Ed. Universidades de Porto Alegre.
- 2006. *Desafíos brasileños en la era de gigantes*. Ed. Ltda.
- Documentos oficiales del ALBA: <http://www.alianzabolivariana.org/>

-Documento oficial del Plan Avanza Brasil y Brasil en Acción.

-Documento oficial. 2008. *Estrategia de Defensa Nacional*. Web: <https://www.defesa.gov.br/>.

NOTAS FINALES

ⁱ “Estados Unidos es el principal inversionista en la región (centroamericana), con casi la mitad de IED, mientras que la participación de la UE cayó abruptamente, a menos del 15%. En 2005, las exportaciones de las maquiladoras representaron el 111% de las exportaciones “domésticas”. Los servicios y la maquila fueron los receptores más importantes de estos flujos, cuyo **origen principal continuaron siendo los Estados Unidos**”. También se encuentran afirmaciones coincidentes en el Informe de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2009 – CEPAL, p 12: “La recesión económica en los Estados Unidos, el principal inversionista y destino de exportaciones de las economías de **México y Centroamérica**, afectó significativamente las corrientes de IED hacia estos países en 2009, en particular la inversión dirigida a las plataformas de exportación”. Para el caso de República Dominicana es importante señalar que, si bien EEUU fue el primer proveedor de IED desde finales de los '80 y principios de los '90, España y otros países europeos se han convertido en importantes inversores desde principios del siglo XXI. En parte esta “menor dependencia de EEUU” se debe a que el país comenzó a trabajar para diversificar su oferta exportable (minimizando el peso de la maquila).

ⁱⁱ **DATOS COMERCIALES (Xpo) – CIA Factbook**

Uruguay: **20,41% (Brasil)**, 6,42% (Argentina) – 2008

Paraguay: **20,70% (Brasil)**, 16,86% (Uruguay), 11,53% (Chile) y 10,83% (Argentina) – 2008

Bolivia: **43,82% (Brasil)**, 9,34% (Corea del Sur), 8,15% (Argentina) – 2008

Argentina: **18,94% (Brasil)**, 9,13% (China), 7,88% (EEUU), 6,74% (Chile), 4,23% (Países Bajos) y 3,92 (España) – 2008

ⁱⁱⁱ Venezuela: **32,05% (EEUU)**, 15,81% Antillas Holandesas – 2008

Ecuador: **44,27% (EEUU)** y 9,20% (Perú) – 2008

Colombia: **37,98% (EEUU)** y 16,19%(Venezuela) – 2008

Perú: **18,56% (EEUU)**, 11,99% (China) y 10,94% (Suiza) – 2008

^{iv} Chile: **14,26% (China)**, 11,28% (EEUU) y **10,47 (Japón)**– 2008

^v Brasil: **13,20% (China)**, **10,25% (EEUU)**, **8,36% (Argentina)**, **5,33% (Países Bajos)** y **4,04% (Alemania)** – 2008

^{vi} En materia de hidrocarburos PETROBRAS ha logrado avances sustantivos al comprar a la petrolera Pecom. En la industria del cemento, Camargo Correa ha aumentado su presencia a costa de Loma Negra; Marfrig y Friboi han hecho lo mismo en el sector de los frigoríficos a costa de Swift Armour, y Ambev, en el sector cervecero ha realizado una operación similar con Quilmes. En la siderurgia se repite el patrón, ya que Belgo Mineira (de origen belga pero gerenciada por brasileños) ha comprado Acindar.

^{vii} Camil Alimentos compró a la principal industria arrocerera de Uruguay, la firma Saman. Por su parte, en el sector de los frigoríficos, JBS Friboi -fusionado con Bertin, otra empresa brasilera que tenía una importante participación en el sector- y Marfrig han logrado una posición prominente en el país del Plata.

^{viii} Se omite el peso de Brasil en el manejo de la electricidad porque el **Tratado de Itaipú** involucra a los Estados y tiene una vinculación fuerte con el aspecto político, más no empresarial.

^{ix} En el caso de este país mediterráneo, el latifundista de origen brasilero, Tranquilo Favero, posee unas 50.000 has. de soja en campos de los departamentos Alto Paraná y Amambay.

^x En el sector de la construcción se destacan las siguientes empresas brasileñas: ARG Bolivia SRL, Camargo Correa SA, Constructora Queiroz Galvao, Constructora Norberto Obedrech SA, Constructora OAS. Por su parte, PETROBRAS Bolivia SA, Gas Trans Boliviano SA y Transierra SA son importantes participantes en hidrocarburos. En materia agropecuaria, los productores brasileños tienen una amplia participación.

^{xi} Vale do Rio Doce, el Grupo Gerdau y Votorantim Metais han tenido una participación destacada. La empresa Odebrecht tiene asimismo numerosos proyectos en ejecución en Perú.

^{xii} Se destaca la participación de PETROBRAS, la empresa Norberto Odebrecht y la Constructora Andrade Gutiérrez.

^{xiii} El Grupo Votorantim y la empresa Gerdau han dado importantes pasos en el país en años recientes.

^{xiv} Principales obras de Carlos de Meira Mattos:

“*Projeção Mundial do Brasil*” (1960); “*Pensamento Revolucionário Brasileiro*” (1964); “*Operações na Guerra Revolucionária*” (1966); “*A Experiência do FAIBRÁS na República Dominicana*” (1966); “*A Doutrina Política da Revolução de 31 de Março de 1964*” (1967); “*A Geopolítica e as Projeções de Poder*” (1977); “*Brasil—Geopolítica e Destino*” (1975); “*Uma Geopolítica Pan-Amazônica*” (1980); “*O Marechal Mascaranhas de Moraes e sua Época*” (1983); “*Geopolítica e Trópicos*” (1984); “*Estratégias Militares*”

Dominantes" (1986); "Guerra nas Estrelas" (1988); "A Geopolítica e a Teoria de Fronteiras" (1990); "Fronteiras do Brasil" (1991); "A Missão das Forças Armadas na Perspectiva da Nova Ordem Internacional" (1992); "O Brasil e sua Estratégia" (2001); "Geopolítica y Modernidade" (2002); "A Estratégia - Origens, Instrumentos, Desenvolvimento no "Espaço e no Tempo" (2004); "A Tese da Internacionalização da Amazônia" (2006).

^{xv} "La amplitud de la influencia del Estado argentino, remontando la cuenca el Plata por valles y crestas, repercutiendo ya más allá de su propia órbita hidrográfica, tendiendo a extender su dominio por donde el tráfico sea capaz de llevarlo, se traduce, prácticamente, en un desequilibrio geopolítico a favor del Plata, en la lucha multiseccular entre la Cuenca del Plata y el Amazonas".

^{xvi} "Contemporáneamente, **la magnífica expansión del Estado argentino, que cada vez más consolida la irradiación incomparable de su influencia, a la sombra de la misma lengua, de una misma religión y de la continuidad territorial que inspiraron los antiguos virreinos, es más que un ejemplo, pues es una verdadera lección.**

El Estado argentino, con el desarrollo de las comunicaciones, demuestra la más completa comprensión de su destino geopolítico en presencia de dos antagonismos existentes en el cuadro de la masa continental, principalmente porque, entre las formas de expansión, se decidió por el fomento de las comunicaciones terrestres. La expansión política por medio de las comunicaciones marítimas llevaría al Estado argentino a una lucha inmediata con el Estado brasileño; en tal caso, el litoral del sur del Brasil es el que determinaría los puntos de aplicación de las fuerzas expansionistas. La expansión terrestre alejó esa posibilidad, al mismo tiempo que, por líneas interiores, se manifiesta en la forma altamente simpática de solidaridad continental".

^{xvii} "De este examen se puede fijar de modo categórico el sentido político de Bolivia como centro geográfico del Continente y la causa eventual de conflicto armado, cuya proporción podrá hasta asumir el carácter de una verdadera conflagración" (...) "Si en las uniones Buenos Aires-Santiago y Buenos Aires-Asunción esa repercusión (sobre las redes circunvecinas de transporte) no sobrepasa los límites de sus naturales consecuencias; en cambio, en la unión Buenos Aires-La Paz adquiere reflejos capaces de repercutir hasta en la economía continental"

^{xviii} "Resalta, después, el significado de la unión Buenos Aires-La Paz, aumentando aún más, por su prolongación hasta el Cuzco- Sus rieles representan, frente misma a las cabeceras de los valles del Mamoré, Beni y Madre de Dios (Amazonia), una decisiva barrera económica, verdadera caja recolectora a favor del Plata(...) Es evidente que cualquier pronóstico que se quiera hacer con respecto a la proyección político-económica de la unión Buenos Aires-La Paz- choca con cuestiones difíciles de contrabalancear".

^{xix} "(...) No sólo deja sentir en toda su expresión, el carácter concéntrico del sistema (...) Como se ve, Buenos Aires está ligada directamente por ferrocarril con las capitales de tres países limítrofes: con Asunción, complementándolo con la vía fluvial, la que asegura, también, el enlace (Concordia-Salto) entre las redes argentina y uruguaya; con Santiago (y Valparaíso), por medio de la vía férrea de montaña que vincula la riqueza andina con el Atlántico; con La Paz, por la unión en Tupiza de la vía argentina con las líneas bolivianas, después de recorrer sus rieles hasta La Quiaca 795 Km.

^{xx} "En el **nordeste**, alrededor de los núcleos secundarios del Reconcavo Baiano, de Recife y Fortaleza, se condensa una segunda área ecuménica, también unificada por una apreciable trama de vías férreas y carreteras, como, en **el sur**, la que se extiende por Paraná y Santa Catarina, ensanchándose después para abarcar todo el territorio del Rio Grande do Sul.

Escasas comunicaciones, que además de insuficientes son precarias, conectan débilmente a esas áreas ecuménicas del nordeste y del sur **al gran núcleo central**, a través de verdaderos istmos de circulación.

Por otro lado, en el Brasil del **Centro Oeste**, Cuiabá y la región circunvecina, que le es tributaria, Campo Grande y el Sur de Mato Grosso, Goiania y el Sur de Goias ya se articulan al núcleo central por un istmo muy bien delimitado, de baja densidad de población".

Y, todavía más hacia el **noroeste**, está la Hilea -aislada, tributaria del caudal amazónico y nitidamente dependiente de las ligazones marítimas-

(...)El análisis que hemos hecho nos lleva a distinguir mejor, partiendo del núcleo central del país, **tres grandes penínsulas que se proyectan hacia el nordeste, el sur y el noroeste**, apenas ligadas por precarios istmos de circulación —zonas críticas de transporte— y todavía más lejos, enteramente aislada, una extensa **isla perdida**".

^{xxi} "Nossa diplomacia reajustou, nos últimos anos, nossas linhas estratégicas, emprestando maior importância à **política de aproximação com nossos vizinhos continentais**. Em curto espaço de tempo esta diretriz foi coroada de êxito. Reforçamos nossos laços com as nações sul-americanas, por meio de rogaos regionais e sub-regionais. Iniciamos, em curtíssimo espaço de tempo, a mobilização das principais nações da Bacia Amazônica para um Tratado de Cooperação. E, finalmente, alertamos nossos vizinhos. Membros do Pacto Andino, para a importância de um reajustamento com o Brasil para benefício de todos".

^{xxii} "As áreas-pólos ou pólos atuarão como verdadeiros dinamos, aumentando progressivamente, ao redor do centro, os benefícios de incorporação econômica e social de regiões virgens. Não há necessidade de

uma superpovoação, mas de pólos bem distribuídos e conectados por sistemas vários, embora distantes entre si, e que Sejas um verdadeiro centro de progresso social e econômico (...) pólos de irradiação distanciados más atuantes, capazes de apresentar a lei e a dinamização do progresso econômico e social. **Aliás, esta foi a estratégia dos Estados Unidos para vitalizar as suas áreas de hinterlândia os Estados de Michigan, Wisconsin, Ohio, Indiana, Colorado, Illinois, Nebraska, Wyoming, Idaho, Utah, Nevada, Novo México, Arkansas, Kentucky, Tennessee, Oklahoma, Kansas; todos prósperos, desfrutam de densidades demográficas relativamente baixas, mas estão estruturados em pólos irradiadores do "standard" de vida norte-americano, onde, em miniatura, a população interiorana encontra o mesmo apoio de telecomunicações, transporte, saúde, saneamento, rede bancária, assistência técnica às atividades econômica que existem nos grandes centros do litoral.**

^{xxiii} **“Podemos desempenhar um papel importante na verdadeira missão ocidental – a de tentar dissipar as reações anti ocidentais da Afro-Ásia. A través da comunidade luso-brasileira podemos aproximar as novas nações africanas, oferecendo-lhes nossa experiência como uma jovem nação com um passado colonial recente, que está deixando a fase subdesenvolvida, que não foi sobrecarregada com problemas raciais e que está interessada em emlaços comerciais e econômicos com seus vizinhos do outro lado do Atlântico”**

^{xxiv} El temor a que los países andinos formen un “bloque” residía en los sucesos que ocurrieron en la década del '60. El primer antecedente se da en el año 1960, en ese año Velasco Ibarra (1960-1961 y 1968-1972), Presidente de Ecuador, al denunciar el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, declaró nulos los acuerdos de límites con Perú (Faundes, 2004) . Esta decisión se produjo porque un relevamiento fotogramétrico de EEUU había descubierto un tercer sistema fluvial -el Cenepa- que tornó inútil al divortium aquarum de los ríos Zamora y Santiago, que reglaba el trazo de la frontera de ambos países (Bandeira, 2004, p 282). En este contexto, dado que podría desencadenarse una guerra con Perú, se temió por la continuidad de la existencia de Ecuador como Estado independiente. Este devenir generó una oportunidad para Colombia, ya que deseaba atraer a su “órbita” -y potencialmente absorber- a Ecuador, con el fin de debilitar a Perú y consagrar su liderazgo en el noroeste sudamericano. Evidentemente, como señala Moniz Bandeira, el temor brasilero surgía porque esto daba pie a la reconstrucción de la Gran Colombia, lo que traería aparejado en la Argentina un renovado interés en reconstruir el Virreinato del Río de la Plata. Si recordamos a Golbery, esta combinación de poderes era la única que podría vulnerar la supremacía de Brasil, de allí el énfasis en el mantenimiento del statu quo en Sudamérica.

El otro antecedente que llevó al Gigante Sudamericano a ver la posibilidad de que ocurra una secesión del subcontinente fue la “Declaración de Bogotá” (1966); que fue motivada por el temor de los países andinos de que “la Argentina y Brasil, defendiendo la revisión del concepto de soberanía, fuesen a formar un eje autoritario y trataran de establecer una doble supremacía, tanto militar como política sobre América del Sur (...)” (Bandeira, 2004, p 357) -debe considerarse que en la mayoría de los países andinos se encontraban gobiernos democráticos y de corte reformista con tendencias nacionalistas (Venezuela, Colombia, Chile, Perú y Ecuador)-. La misma señalaba que los países no integrantes de la Cuenca del Plata formarían un mercado subregional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esto se concretará en 1969 con el Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) de 1969.