



EL REGIONALISMO DE BRASIL

Matias Spektor

Working Paper n° 16, Julio de 2011



El regionalismo de Brasil

Matias Spektor

Introducción

Animados por el progreso del programa de integración regional iniciado entre Brasil y Argentina durante el gobierno de José Sarney, los gobiernos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco avanzaron en dirección a dosis inéditas de aproximación política, diplomática y comercial con los países del entorno geográfico más inmediato. Poco tiempo después, al comienzo del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, empezaron a circular documentos oficiales en la Explanada de los Ministerios en los cuales se defendía una transformación profunda de la actitud brasileña en relación a los vecinos: “América del Sur” (por oposición a “América Latina”) debería ocupar un lugar de precedencia en el horizonte estratégico de Brasil. La opción fue formalizada en el año 2000 durante el primer encuentro de jefes de Estado sudamericanos en Brasilia. El plan, que pretendía una expansión progresiva y sin fecha-límite de un proceso de liberalización comercial e integración a través de grandes obras de infra-estructura, orientaría un abanico de nuevas iniciativas regionales. En los primeros años del nuevo milenio, el objetivo y profundidad del involucramiento brasileño en su vecindad alcanzaron niveles antes desconocidos.

El giro regionalista de la política externa brasileña se aceleró más aún a partir de 2002, cuando la elección de Luiz Inácio Lula da Silva coincidió con un viraje a la izquierda en el péndulo ideológico regional. Lula avanzó y profundizó la agenda regional de su antecesor, elevando aún más el status de ‘América del Sur’ en las prioridades de política externa. Nombró un académico próximo para representarlo como asesor especial en sus relaciones con la vecindad; instruyó a su canciller a reformar la estructura burocrática de la cancillería para reflejar la renovada atención a la región; aceleró un programa intenso de visitas a los vecinos; se involucró personalmente en procesos electorales sudamericanos; y patrocinó un torrente de nuevas iniciativas regionales. Durante la década del 2000, Brasil promovió la creación de una Unión Sudamericana de Naciones, un Consejo Sudamericano de Defensa, un banco de incentivo regional y encuentros estructurados entre los países sudamericanos y países árabes. El Mercosur incorporó nuevos miembros, un foro (incipiente) de debate parlamentario, un tribunal para resolver controversias y un secretario general encargado de representar el grupo y dar vigor político a la asociación. En Montevideo, la sede del Mercosur pasó a producir un número vasto y creciente de recomendaciones y normas con el potencial de constituir derecho internacional.

La transformación convivió con la acumulación de crisis regionales. Obsérvese, por ejemplo, la eclosión de una guerra entre Ecuador y Perú en 1995; diversas amenazas al orden constitucional en Paraguay y Ecuador; profundas dificultades comerciales y

políticas en el corazón del Mercosur a partir de 1998; la implosión del orden político argentino en diciembre de 2001 y la subsiguiente suspensión de pagos de la que sería la mayor deuda soberana de la historia; la tentativa fracasada de golpe contra Hugo Chávez en Venezuela en abril de 2002 y una creciente polarización ideológica; la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia en agosto de 2002, y la adaptación de la llamada “guerra contra el terror” al conflicto con las FARC con apoyo norteamericano; la elección, en agosto de 2002, y caída, a mediados de 2003, de Gonzalo ‘Goni’ Sánchez de Lozada frente a una profunda crisis económica agravada por una ola de protestas encabezada por Evo Morales; la estatización de parte de la industria extractiva boliviana; la demanda paraguaya por revisión de los términos del Acuerdo de Itaipú; y la apertura de procesos de auditoría en las cuentas del BNDES en Ecuador. En todas esas instancias, uno de los fenómenos más curiosos tal vez sea la decisión de Brasilia de participar más, y no menos, en la vida política regional.

Desde una perspectiva histórica, las medidas adoptadas durante los gobiernos Fernando Henrique y Lula son tan innovadoras como ambiciosas. (Para percibir su dramatismo basta recordar que, hasta 1981, ningún jefe de Estado brasileño jamás había visitado Colombia o Perú). El desarrollo de un programa de activismo regional brasileño en el corazón de América del Sur representa un gran – si no el mayor – giro en las relaciones internacionales de la región desde el fin del ciclo militar hace casi treinta años. Hoy, la magnitud de la transformación es tan grande que sería difícil deshacerla, aunque no sea, necesariamente, irreversible.

Sin embargo, este viraje necesita ser calificado. Como saben los vecinos de Brasil, el compromiso de Brasilia con la región tiende a ser selectivo y sigue sólo un estricto cálculo de interés nacional en vez de seguir la lógica de los intereses regionales cuando éstos se chocan contra los primeros. En la lectura de la mayoría de sus vecinos, Brasil juega duro y, a pesar de responder por más de la mitad de la riqueza, población y territorio de la región, no tiene un programa amplio o sistemático para obtener la aceptación de su ascensión. En general, pese a la inédita decisión brasileña desde la década de 1990 de aumentar el número de instituciones regionales y aún mismo de institucionalizar en alguna medida el diálogo en cuestiones económicas y de seguridad, Brasil vacila en patrocinar instituciones y normas regionales profundas que limiten su autonomía en relación a los vecinos. Su modelo de regionalismo no es el de Alemania (con cesión de soberanía a cambio de la anuencia de los vecinos) ni el de la China (con capas crecientes de institucionalización que pretenden la seguridad de los países de la vecindad). Como regla, los vecinos tampoco perciben en la actitud de Brasil la tentativa de desarrollar una nueva identidad regional común. Los niveles de integración social y cultural con el entorno geográfico continúan mínimos o muy bajos, y el grueso de la sociedad brasileña ignora tanto la política como la cultura de las sociedades que la circundan.

Este artículo ayuda a explicar la trayectoria de la postura brasileña para América del Sur durante las dos últimas décadas. Para eso, considera tres tipos de factores causales: incentivos materiales, ideas y política interna. En vista de la enorme complejidad del fenómeno en cuestión, el artículo enfoca su preocupación en la respuesta a las siguientes preguntas básicas: ¿Por qué los últimos veinte años observaron un progresivo involucramiento brasileño en la región? ¿Cuáles son los orígenes de la noción de ‘América del Sur’? ¿Por qué el activismo brasileño tomó su forma actual?

Incentivos materiales

Cuatro factores materiales principales ayudan a explicar el giro brasileño en dirección a la región: la prioridad del control de la inflación; la regionalización de la economía brasileña y la interdependencia que resulta de ella; la lógica de las negociaciones comerciales en el ámbito del ALCA; y el progresivo alejamiento norteamericano de la región.

Un primer factor por detrás del viraje brasileño ha sido la prioridad que sucesivos gobiernos le han dado al plan Real desde 1994. Diseñado para estabilizar la moneda, el origen del plan contaba con un ambicioso programa de liberalización comercial vinculado institucionalmente en el ámbito del Mercosur, permitiendo a Brasilia “lock in” la reforma y evitar que presiones proteccionistas secuestrasen la agenda. Gracias al éxito inicial del Mercosur, cuando las crisis más fuertes amenazaron su sobrevivencia, como fue el caso en 1998/9, la iniciativa regional ya había calado suficientemente hondo en la concepción estratégica brasileña para mantenerse incólume, al menos desde el punto de vista formal. La reacción brasileña a las profundas desavenencias con Buenos Aires en aquel período no fue la retracción y una vuelta al *status quo ante*, sino, al contrario, la expansión del objetivo integracionista para abarcar a toda América del Sur.

La reacción brasileña a aquellos hechos fue, precisamente, una de las causas que llevaron al país a ampliar el objetivo regional para abarcar a toda América del Sur. El patrocinio brasileño de un encuentro de jefes de Estado sudamericanos y la posterior fundación de UNASUL no eran los únicos resultados posibles en aquella coyuntura. ¿Cuáles eran las alternativas? Una sería dejar hundir la iniciativa del Mercosur. Otra, conceder parcelas crecientes de autonomía y autoridad a las instituciones intergubernamentales creadas en el ámbito del Mercosur, introduciendo algún tipo de supranacionalidad – pleito histórico de los socios brasileños en la iniciativa. Sin embargo, esa alternativa nunca llegó a ser seriamente debatida en Brasilia debido a la percepción común de que ese compromiso tornaría a Brasil rehén de una Argentina poco confiable y altamente inestable. Esa creencia era acompañada y fortalecida por otras: la lectura en Brasilia de que Paraguay y Uruguay seguirían a Brasil a remolque de cualquier manera, teniendo en cuenta su necesidad de acceso al mercado brasileño; que los gobiernos de los otros tres socios del Mercosur no tenían estructura o capacidad para dividirse el fardo de la integración; y que Brasil aún es muy débil para darse el lujo de conceder parcelas de su soberanía cuando está justamente intentando asegurarla.

El segundo factor material relevante es la ascensión económica brasileña con fuerte carácter regional, especialmente desde el año 2000. Durante el período se asistió a la transformación de Brasil en uno de los principales clientes, proveedores, inversores y acreedores de los países de América del Sur. El relativo crecimiento económico de Brasil vis-a-vis sus vecinos creó fuertes incentivos estructurales para que Brasilia diseñara políticas más asertivas de cooperación regional. Esto implicó la necesidad de ofrecer crédito a empresas brasileñas que buscaban oportunidades de negocio en la región y, en consecuencia, el establecimiento de prácticas y reglas de juego que facilitarían la expansión de los intereses brasileños en la misma. También significó dar dosis crecientes de atención a países con capacidad estatal débil que albergan decenas o centenas de millares de ciudadanos y agentes económicos brasileños, como es el caso de Paraguay y Bolivia. Cuanto mayor la ascensión relativa de Brasil, mayores los costos de mantener una política de distanciamiento relativo e indiferencia benigna en relación a

los vecinos. La ascensión también aumentó los incentivos para algún tipo de compromiso regional, teniendo en cuenta los crecientes recelos de los países de la vecindad de verse subyugados no apenas a la fuerza del capitalismo brasileño, sino a la orientación política de ese capitalismo, que es íntimo con el BNDES, los grupos de presión en el Congreso Nacional, el Ministerio de Industria y Desarrollo, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Fortaleciendo aún más la creciente asimetría estructural en la región se encuentra el progresivo e histórico declive material, desde la década de 1970, del único país otrora capaz de equipararse a Brasil en la vecindad: Argentina. Más próspero que Brasil durante la primera mitad del siglo veinte, aquel país se transformó en el único de América del Sur en testimoniar un proceso de progresiva desindustrialización desde el final de la Guerra Fría. No es trivial, claro, el hecho de que Argentina también haya perdido estatura desde la década de 1980, después de ir a la guerra contra una potencia de la OTAN y haber asistido a una transición a la democracia marcada por la implosión de su élite militar.

El tercer factor material que importa en la explicación del vuelco regional de la política externa brasileña en el período analizado es la lógica de la negociación de un área de libre comercio de las Américas. La agenda del ALCA no fue iniciativa brasileña y sí norteamericana. Desde el comienzo, la reacción brasileña fue fría y cautelosa en función del temor de sectores influyentes de la sociedad brasileña que encontraban eco en todo el espectro ideológico nacional. Pero la presencia del ALCA sobre la mesa de negociaciones puso la cuestión de la integración regional en el centro de las preocupaciones brasileñas. Rápidamente, se desarrolló en Brasilia la idea de que el avance integracionista en la vecindad sería precondition necesaria para negociar con Estados Unidos desde una posición de fuerza relativa. En ese proceso, Brasil se posicionó como principal polo de negociación con Washington. Para eso, contó con la aprobación de los vecinos, que otorgaron a Brasilia autoridad y legitimidad para operar la agenda. En ese sentido específico, el proceso de trueque en torno del ALCA terminó por fortalecer la posición relativa de Brasil en la región e imprimir aún más fuerza a la política regional del país.

En Brasil, buena parte de los análisis sobre el ALCA se enfocan en las diferencias entre los gobiernos Fernando Henrique y Lula en relación al tema. Sin duda hubo diferencias importantes en ese punto. En tanto el primero estaba dispuesto a sentarse a la mesa, el segundo, en la oposición, denunciaba el proyecto como ambición imperialista. En el caso de Fernando Henrique la prioridad absoluta era no atribuir una dimensión política a los desacuerdos de naturaleza comercial que eran “inevitables” y que “continuarán existiendo en la relación bilateral”. Esas divergencias eran naturales.¹ Con Lula, las diferencias eran explotadas políticamente, aumentando la tensión y el conflicto y rechazando de antemano cualquier sospecha de adhesionismo. Pero las diferencias han sido sistemáticamente superestimadas. En el poder, tanto uno como el otro trabajaron para atrasar, complicar y finalmente trabar la agenda de negociación con Estados Unidos. En el proceso, Brasil buscó articular la región como escudo protector contra la ofensiva negociadora norteamericana. Aún frente a la posibilidad real de defecciones entre sus principales socios comerciales, Brasil rindió homenaje y dio un fuerte impulso

Así, relaciones de poder y riqueza deben estar en la base de una explicación plausible para la trayectoria del regionalismo de Brasil a lo largo de los últimos veinte años.

¹ Lampreia a Exteriores, 1001 62100, 26 set 1997.

a la retórica de la integración regional sudamericana como contrapeso a los designios norteamericanos. Contribuyó para esto el hecho de que el ALCA hubiera muerto como tema, ya en la corrida presidencial del 2000, también en Estados Unidos.

El cuarto y último factor material importante para explicar la expansión de las ambiciones regionales de Brasil en la década del 2000 es el papel de Estados Unidos en la región. Cabe recordar que, al comienzo del gobierno de George W. Bush, América Latina, en particular México, recibió una atención poco usual. El presidente norteamericano se encontró con seis jefes de Estado de la región en los primeros ocho meses de gobierno. Ese panorama era excepcional. Desde finales de la década de 1980, cuando América Latina figurara en el tope de las prioridades de política externa norteamericana bajo las batutas de Ronald Reagan y George H. W. Bush, la atención a la región menguaba. El retorno a ese patrón de indiferencia regional fue el resultado de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Frente al abandono por parte de la única potencia regional capaz de proyectar poder e influencia en toda América Latina, la región se transformó en un campo en el cual Brasil pudo lanzar iniciativas con gran alcance. Como decisores en Brasilia y Washington no se cansaban de repetir en la época, la llamada “guerra contra el terror” abrió un enorme espacio regional para Brasil. La omisión norteamericana en la región facilitó los designios de Brasilia.

Ideas

Dadas las condiciones estructurales arriba mencionadas, ¿en qué medida y de qué manera las ideas y creencias de los círculos de pensamiento estratégico en Brasilia ayudaron a moldear el compromiso regional del país? Al analizar la evolución del regionalismo brasileño sobresalen tres conjuntos de ideas: la noción de ‘América del Sur’ como la región natural de Brasil; los fundamentos regionales del poder brasileño en las relaciones internacionales; y el principio de la ‘no indiferencia’. Cada una de esas tres ideas tiene valor explicativo en sí porque ellas no pueden ser fácilmente reducidas a las condiciones materiales explicitadas arriba ni están implícitas en aquellos movimientos estructurales. Además, ellas importan porque no se trataban de la única opción conceptual disponible en el mercado de ideas. Al contrario, todas ellas fueron – y continúan siendo – ampliamente impugnadas en el debate público nacional. El hecho de que el liderazgo político haya elegido abrazarlas en detrimento de otras hace, en ese sentido, toda la diferencia para la trayectoria reproducida aquí.²

‘América del Sur’

Desde principios de los años 1990, comenzaron a circular dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores argumentos que cuestionaban la utilidad de definir la región en que Brasil se inserta como “América Latina”. Cada vez más, la tónica dominante ha sido la de incomodidad con esa etiqueta. Parte del problema era la interpretación brasileña sobre el papel (deletéreo) de México sobre los intereses regionales de Brasil: por un lado, aquel país eligió aproximarse a Estados Unidos más de lo que Brasilia consideraba aceptable; por otro, en medio del esfuerzo brasileño por asegurar algún grado de estabilidad financiera interna, México representaba una fuente regular de inestabilidad que fácilmente podía esparcirse hacia el sur.

² Matias Spektor, “Brazil: the Underlying Ideas of Regional Policies”, in Daniel Flesmes, ed., *Regional Leadership in the Global System* (Ashgate, 2010).

En la visión brasileña, México eligió adaptarse al fin de la Guerra Fría mediante el abandono de un “proyecto nacional propio”, renunciando a cualquier expectativa autonomista frente a la expansión de la interdependencia compleja típica de la era de la globalización. Las opciones mexicanas reforzaban un miedo recurrente de la interpretación brasileña sobre la naturaleza del sistema internacional: la fuerza de la globalización podría, sí, barrer el acervo diplomático autonomista incluso de un país que, durante buena parte del siglo XX, estructurara su presencia en el mundo y ganara proyección mediante algún distanciamiento de la potencia hegemónica. A los ojos de sucesivos liderazgos en Brasilia, aún una ideología enraizada de desarrollo e industrialización nacional podría rendirse frente a la avalancha de la sociedad internacional liberal.

El otro problema con México tenía que ver con su inestabilidad financiera en aquel período. Esa percepción surgió en Brasilia durante la crisis financiera asiática que se abatió sobre México y Brasil a comienzos del año 1998 y que, en el caso del último, amenazó la sobrevivencia del plano de estabilización doméstica de 1994 – el Real. Además de la preocupación económica obvia, la crisis financiera del año 1998 tenía características estratégicas para Brasilia. El Plan Real finalizó una década de decadencia económica e hiperinflación. No sólo aseguró la victoria de un nuevo modelo de política económica y atrajo un flujo inédito de inversiones externas, sino también fue instrumentalizado como una credencial para señalar al mundo que el país ahora pertenecía al “*mainstream*” de la sociedad internacional. Se fue el tiempo en que Brasil no honraba sus compromisos internacionales o mantenía una postura esencialmente reactiva frente a la expansión de las ambiciones normativas de Occidente. Para muchos decisores en Brasilia, la estabilidad financiera, conseguida arduamente después de sucesivos fracasos, era, en sí, uno de los principales recursos de poder para hacer frente a la globalización. Esta diferencia entre las interpretaciones de ambos países es crucial. A diferencia del caso mexicano, la estabilidad era deseada menos como señal de entrada acrítica en la globalización, que como escudo para negociar algún grado de control sobre el proceso de liberalización económica.

Cuando la crisis estalló, Brasil negoció un plan de rescate masivo con Wall Street, el Tesoro de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La ayuda directa del Presidente Bill Clinton permitió evitar el colapso financiero y una espiral inflacionaria remanente de la experiencia previa de Brasil. Fue en ese contexto de negociación en Washington y Nueva York que diplomáticos y ministros responsables por el avance de las conversaciones comenzaron a identificar la vinculación brasileña con México a través del concepto de “América Latina” como un fardo.

Líderes brasileños percibieron que, al negociar los términos del paquete de rescate, ellos pasaban la mayor parte del tiempo intentando tranquilizar a los acreedores de que su país era un deudor confiable (diferente de México). Pertenecer a “América Latina” volvía esa argumentación más difícil porque la memoria de los acreedores todavía estaba maculada por el desastre financiero latinoamericano de la década anterior. Como rótulo, “América Latina” dificultaba las negociaciones con banqueros, oficiales del tesoro y líderes políticos norteamericanos. Fue en esos términos que tomó fuerza el argumento según el cual convenía a Brasil distanciarse, en la medida de lo posible, de “América Latina”. La construcción regional alternativa que podría ocupar su lugar sería “América del Sur”. Aunque fuese inicialmente una operación de marketing orientada a crear confianza en las difíciles negociaciones por préstamos en medio de la crisis, esa

transformación terminaría teniendo un significado estratégico definitivo para las interpretaciones brasileñas del sistema internacional.

Aún en el curso de la crisis financiera de 1998, otro evento, ahora involucrando a Argentina, ayudó a reforzar la idea de que “América del Sur” sería la mejor plataforma regional de Brasil. Cuando los temores sobre el futuro del Real alcanzaron el punto más alto, las autoridades monetarias en Buenos Aires retiraron apoyo a las opciones de Brasilia y, yendo en la dirección contraria, comenzaron a sugerir públicamente que Brasil adoptara una política de paridad con el dólar (*currency board*). El entonces ministro argentino de hacienda, Domingo Cavallo, hizo una declaración, en ese sentido, delante de una platea de empresarios y financistas en el retiro de Davos sin negociarla previamente con sus colegas de la Explanada de los Ministerios. Desde el punto de vista de Brasilia, esto constituía una “traición” no sólo porque revelaba la fragilidad fundamental que asolaba al Mercosur, pero también porque era el tipo de argumento que reforzaba políticamente aquellas voces dentro de instituciones financieras internacionales que, en la época, intentaban establecer condiciones rigurosas en cualquier paquete de ayuda para Brasil. Con Cavallo transformándose rápidamente en *persona non-grata* en círculos brasileños, tomaba impulso la idea de que la política regional del país precisaba ser sacudida.

En ese escenario, aún dos eventos más, en la relación brasileño-argentina, ayudarían a enraizar nuevas apreciaciones en Brasilia sobre la utilidad y orientación del regionalismo. Durante el mismo año 1998, Argentina negoció, sigilosamente y sin consulta a Brasil, el status de aliado extra-regional de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Además de eso, cuando Brasil hizo fluctuar su moneda en respuesta a la crisis financiera, Argentina impidió la entrada de productos brasileños, fragilizando aún más el fino tejido normativo del Mercosur. A medida que la crisis financiera lanzaba a la propia Argentina a una recesión económica intensa y una inédita ebullición política, el relacionamiento bilateral que estuviera en el corazón de la estrategia regionalista de Brasil desde la década de 1980 se volvía progresivamente tenso y de difícil gestión. El tono amargo de los medios brasileños reflejaba fielmente el sentimiento dominante de los actores-clave del lado brasileño.

La evidencia existente indica que, ya en 1999, circulaban documentos en el Palacio del Planalto y en el Ministerio de Relaciones Exteriores que señalaban la utilidad estratégica de expandir el Mercosur con el propósito explícito de diluir el poder relativo de Argentina dentro del bloque. En vez de abandonar el proyecto regional, sería más factible y mejor, expandirlo para incluir nuevos países en un acuerdo cooperativo regional más amplio. Esto es irónico: la reacción brasileña a la percepción de debilidad regional no llevó a una retracción, y sí a una expansión de las ambiciones regionalistas. El objetivo era menos limitar el poder argentino que aumentar el espacio de maniobra brasileño. Esta nueva formación no sustituiría el Mercosur, sino que lo haría menos prominente en las mesas de negociación. Esta elección no es trivial y revela una actitud proactiva e interesada en aproximarse al espacio regional: frente a la fragilidad y debilidad regional, el país prefirió no retraer sus intereses, sino ampliarlos. Por detrás de esa lógica residía la comprensión según la cual una entidad sudamericana más o menos débil funcionaría como salida legítima para la parálisis en que se encontraba el Mercosur en vísperas del cambio de siglo. Así, en setiembre del año 2000, Brasil invitó a los jefes de Estado sudamericanos para el que era el primer encuentro de esa naturaleza en la historia de la región (el ministro de relaciones exteriores mexicano

recibió una invitación formal después del intercambio de mensajes diplomáticos mordaces con Brasil).

Rubens Barbosa, desde Washington, señalaba la utilidad de la iniciativa:

América del Sur no aparece en los radares de los formuladores de política externa norteamericana, a menos que exista una crisis o una amenaza de crisis. Por eso, he insistido mucho en mis presentaciones públicas en el concepto de América del Sur... Está madura la idea de que Brasil asuma, de hecho, en América del Sur, un papel de liderazgo, lo que ya viene haciendo informalmente. La credibilidad, el respeto y los resultados alcanzados por el país en los últimos cinco años, acreditan al Presidente de Brasil a proponer algo concreto (no retórico) para consolidar nuestro rol en el subcontinente... EE.UU. y el resto de los países de la región esperan de nosotros una actitud de esa naturaleza (que Brasil asuma el liderazgo regional, con toda la carga y la responsabilidad que eso representa). ¿Van a haber celos? Van a haber. ¿Va a haber desconfianza? Siempre hubo. Tenemos que hacer política de nuestra geografía. América del Sur es nuestro “patio” y donde sucederá (ya está sucediendo) la expansión capitalista de las empresas brasileñas. Debemos ocupar ese espacio antes que otros (EE.UU., México, en el contexto del ALCA, y algunos países europeos y asiáticos) lo hagan.³

Concluía:

Siguen algunas sugerencias, si se decidiera hacer algo en esa dirección (que Brasil asuma de hecho el liderazgo de la región): (1) México no forma parte de América del Sur y, por lo tanto, no puede ser parte de cualquier iniciativa de Brasil en relación al subcontinente (tenemos que asumir la carga de esa decisión); (2) una eventual reunión de Presidentes de América del Sur no puede ser un ejercicio de retórica y de “photo opportunity”... Propuestas concretas que Brasil podría liderar: (a) crear un programa sudamericano del tipo *Avança Brasil* para fortalecer la integración física de la región y atraer inversiones a todos los países. El Banco Mundial, el BID y el Eximbank podrían asociarse, (b) crear un Banco Sudamericano de Desarrollo... Esa idea sólo tendría condiciones de salir del papel si Brasil se responsabilizara por una parte sustancial de la capitalización del nuevo banco, (c) proponer que las monedas nacionales... sustituyan el dólar como moneda de cambio para las operaciones de comercio exterior.⁴

Barbosa iba más allá. Propuso la creación de una autoridad internacional para regular la hidrovía Paraná-Paraguay según los moldes de las que existen para los ríos Danubio y Rin. Sugirió un programa de ayuda a la industrialización de Paraguay con apoyo del BNDES y del empresariado nacional. Sugirió un programa de apoyo a Ecuador, “para ayudarlo a superar la crisis casi terminal en que se encuentra”.⁵ La conclusión era clara:

Una propuesta de ese tipo implicará un cambio de actitud en relación al protagonismo de Brasil en la crisis internas de los países de la región, como las que ocurren en Colombia y en Ecuador y un involucramiento más directo en lo que ocurre en otros, como Venezuela y las acciones con vistas a la reintegración de Cuba.⁶

³ Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso, Washington, 21 ene 2000, Archivo Rubens Barbosa/CPDOC.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

Parte del argumento de Barbosa tenía que ver con la identidad nacional. En su correspondencia se quejaba de la percepción norteamericana que estaría “contaminada por lo poco que saben de los ‘latinos’: país pobre, rural, de lengua hispánica, exportador de mano-de-obra barata... Me parece claro que tales distorsiones de imagen, provocadas por la asociación automática de Brasil a la América Hispánica, han ocasionado limitaciones al avance del relacionamiento bilateral... [Debemos] tornar visibles a Brasil y sus ciudadanos – y, sobre todo, discernibles – a los ojos de EE.UU.... Interesa, así, a Brasil, para fines de actuación en EE.UU., procurar estimular la diferenciación de América del Sur”.⁷

Lo que merece atención especial en este caso es el hecho de que la lógica por detrás de las opciones brasileñas no es aquella según la cual una entidad sudamericana era útil y necesaria para resolver problemas de acción colectiva, promover la coordinación regional o administrar problemas comunes típicos de la interdependencia compleja entre fronteras porosas en la región. Al contrario, la lógica que animaba a Brasilia era la de utilizar un nuevo orden regional como herramienta para rescatar el espacio de maniobra frente a la crisis financiera y de un Mercosur moribundo y decadente. Así, el origen de la idea “América del Sur” tuvo que ver menos con nuevas ideas sobre gobernanza colectiva o sobre una supuesta identidad regional común que con un cálculo instrumental basado en consideraciones de poder y autonomía.

De esa manera, el impacto estratégico de la crisis financiera de 1998 fue el de llevar a Brasil a reevaluar los contornos de su región. Tomó impulso la idea de que las fronteras imaginarias del espacio regional necesitarían ser adaptadas si Brasil fuese exitoso en un ambiente internacional crecientemente desafiante.

Las fuentes del poder nacional

Uno de los aspectos más peculiares de las ideas tradicionales sobre el poder nacional, durante el siglo veinte, es la relativa escasez de referencias a la región como un importante componente de ese poder. Un ejemplo son las demandas brasileñas por un status especial en la sociedad internacional – sea en las Conferencias de la Haya, en la Liga de las Naciones, en la Conferencia de San Francisco, en Bretton Woods o en el debate más contemporáneo sobre la reforma de la gobernanza global. Tradicionalmente, Brasil demandaba status diferenciado en esas instancias fundamentando sus argumentos en atributos tales como: el acervo acumulado de su tradición diplomática, su papel constructivo en la resolución de conflictos, su adhesión a instituciones multilaterales y su vasto territorio. El argumento de que Brasil es un candidato a tener un status especial porque representa su región, o está dispuesto y es capaz de coordinar el orden en aquella parte del mundo, nunca llegó a ser articulado plenamente por Brasilia – apareció tradicionalmente en las entrelíneas, de forma implícita y muchas veces tortuosa. Lo excepcional que podría resultar del hecho de ser el país mayor, más rico y el más populoso de su región inmediata no llegaba a la lista de atributos. La curiosa premisa no hablada, resultante, sugería que un país puede ser relativamente poderoso e influyente sin tener que ser, necesariamente, una “potencia regional” en la región en que se inserta.

Generaciones sucesivas de estadistas extranjeros que lidiaron con Brasil encontraron alguna dificultad para digerir ese razonamiento: Elihu Root con el Barón de Rio Branco a comienzo del siglo XX, Nixon/Kissinger con los gobiernos Médici y Geisel, y George

⁷ Barbosa a MRE, 316, 10 feb 2000, Archivo Rubens Barbosa/CPDOC.

W. Bush con los gobiernos Cardoso/Lula al comienzo de la década del 2000. En todas esas instancias, el principio básico de Washington era el de que Brasil podría conducir un juego regional capaz de reducir la necesidad de compromiso norteamericano en la región. En esos casos los norteamericanos se sorprendieron al descubrir que la parte brasileña no respondía bien a los modelos tradicionales de delegación de poder y autoridad, considerándolos excesivamente costosos y fuera de ritmo con los intereses regionales de Brasil. El mensaje recurrente de Brasil es el de que el país “puede y debe contribuir en la construcción del orden global... consciente de su peso demográfico, territorial, económico y cultural, y de ser una gran democracia en proceso de transformación social”.⁸ Cualquier concesión norteamericana, esclarecía el gobierno brasileño, debía basarse en las cualidades inherentes de la sociedad brasileña, no en nociones vagas sobre un supuesto papel brasileño asertivo en la región.

Esa creencia está profundamente arraigada en Brasil y todavía constituye la tónica dominante en las concepciones brasileñas en relación al mundo. Sin embargo, el lugar de la región está tomando prominencia por medio de tres ideas principales. La primera sustenta que la región importa porque es una de las principales fuentes de inestabilidad en el ambiente externo. De hecho, desde mediados de la década de 1990 la región asistió a crisis en varios Estados relativamente frágiles, como Bolivia, Paraguay y Ecuador, y aún en otros fuertes como Venezuela. Lo que sucede allá ha afectado directamente a los intereses brasileños – sea en relación a la inversión privada, al crédito público o a las comunidades de ciudadanos brasileños viviendo en esos países.

Fue en los últimos quince años que tomó fuerza la noción del regionalismo como respuesta a los problemas inherentes de la región. Eso vino de la mano de muy importantes desarrollos conceptuales paralelos. Por un lado, la diplomacia brasileña contemporánea pasó a considerar la democracia procedimental como un requisito para la inserción exitosa de la región sudamericana en las relaciones internacionales. Así, un revés en las credenciales democráticas de cualquier país regional pasó a tener repercusiones estratégicas internacionales para Brasil. Por otro lado, en la concepción brasileña, la inestabilidad regional es percibida como causa de potencial preocupación norteamericana, fenómeno que Brasil se ha empeñado en evitar. La situación es particularmente delicada para Brasil porque sus vecinos se dividen entre aquellos que anhelan una aproximación mayor con Estados Unidos y pueden constituir la puerta de entrada para intereses norteamericanos en América del Sur (Colombia y Chile); y aquellos que, al impugnar la hegemonía norteamericana, despiertan la preocupación de Washington y, por fuerza de su oposición, terminan poniendo a la región en su mapa de prioridades (Bolivia y Venezuela).

Desde ese punto de vista, la región constituiría un talón de Aquiles para Brasil, cuya política regional anhelaría menos la acumulación de poder que la reducción de riesgos y la protección contra los efectos deletéreos de la inestabilidad dentro de los países vecinos. Esa preocupación ayuda a explicar por qué Brasil parece estar abandonando su enraizada reluctancia a institucionalizar las relaciones de seguridad en la región para producir una nueva arquitectura que evite respuestas *ad hoc* de la comunidad regional o respuestas más o menos intervencionistas por parte de Estados Unidos.

La segunda idea relevante aquí predica que la región puede funcionar como un escudo contra algunos de los aspectos más negativos del sistema capitalista global. El

⁸ Celso Amorim, 1ero. ene 2003.

argumento es más sofisticado cuando se refiere al comercio: desde esa perspectiva, los objetivos de largo plazo son el control de la globalización y la protección de choques externos de la economía nacional. Esta idea no es nueva y, por lo menos en parte, sus orígenes se remontan a la década de 1960. Pero lo importante aquí es notar que la interpretación brasileña del regionalismo continua enfatizando menos los objetivos comunes con la vecindad que la protección de la capacidad *nacional* de hacer frente a los desafíos de la globalización. Así, en el caso brasileño, los cambios en la composición de la sociedad internacional típicos de los años 1990 y 2000 – y la expansión del regionalismo como forma legítima y deseable de administrar el orden internacional – no se tradujeron en el abandono de posturas autonomistas, sino en la adecuación de las mismas con el objetivo de mantener algún espacio de maniobra nacional en el mundo.

La tercera idea recurrente camina en dirección diferente a las anteriores. Destaca que la región puede ser una importante fuente de aumento del módico poder del que Brasil goza en las relaciones internacionales. Según esa visión, siendo la economía dominante de la región, Brasil puede utilizar el agrupamiento regional para apalancar su poder de trueque nacional en negociaciones con el mundo industrializado. Es difícil encontrar referencias explícitas a esa visión porque el tenor de los discursos tiende a destacar las debilidades y fragilidades del país, no su fuerza relativa. Según enfatiza el canciller Celso Amorim: “Aún mismo un país grande como Brasil es un país pequeño en un mundo como éste... nosotros no tenemos la capacidad de hablar solos... Creo que Brasil no tiene una existencia plena sin la unión (con América del Sur)”.⁹ Pero la lógica subyacente entrevé en la región una plataforma de lanzamiento o trampolín, y ve a Brasil como un imán que ejerce algún grado de atracción natural en el ambiente regional debido al peso de su economía.

Es fundamental percibir que este tipo de razonamiento no es obvio en círculos brasileños. Al contrario, durante generaciones, los principales estrategias creían que el mecanismo de poder dominante en América del Sur era el equilibrio de poder. O sea, frente a un Brasil asertivo, se esperaba que los vecinos buscasen formar una coalición anti-hegemónica. La idea de que el peso relativo de Brasil atrae (no aleja) a los vecinos es relativamente nueva y revela una interpretación sobre el funcionamiento del poder en las relaciones regionales que valora una dinámica que la literatura especializada denomina *bandwagoning*: la noción de que, frente al poder de Brasil, vecinos menores tienden a seguirlo a remolque. Es importante destacar que, al menos en la primera década del siglo XXI, esas dos lecturas opuestas sobre la lógica del poder en América del Sur aparecen muchas veces hombro con hombro en el pensamiento y escritos de los mismos decisores.

Tres proposiciones, por lo tanto, marcan el pensamiento brasileño respecto del ambiente regional: Brasil puede gozar de poder, prestigio e influencia en las relaciones internacionales sin que eso implique asumir el papel de potencia regional; la región puede funcionar como un escudo protector de la “autonomía” nacional en la era de la globalización; y la región puede funcionar como una plataforma de lanzamiento para el aumento de poder, prestigio e influencia nacional. Apuntando en direcciones distintas, las tres conviven de modo fluctuante y poco confortable, ayudando a explicar, al menos en parte, las ambigüedades de la actitud brasileña en relación a América del Sur.

⁹ Celso Amorim, discurso en la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América del Sur, Santiago, Chile, 24 nov 2006.

La 'no indiferencia'

Un indicador adicional del giro en dirección a la región es el hecho de que Brasil responde a crisis regionales con más – no menos – involucramiento. Por ejemplo, frente a la tentativa de golpe en Paraguay en 1997, Brasil advirtió a los conspiradores que arrojaría todo su peso contra ellos y, en parte por causa de eso, el golpe no sucedió. Entre 1995 y 1998, Brasil estuvo en el centro de la mediación de la disputa territorial entre Ecuador y Perú y, en 2002, asumió un posicionamiento activo en la estabilización de Venezuela después de la tentativa fracasada de golpe contra Hugo Chávez. En la década del 2000, por primera vez el gobierno brasileño manifestó real interés en el conflicto colombiano y algunos miembros del gobierno señalaron que Brasil debería cumplir un papel político en su resolución. En el ámbito latinoamericano, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU asignó una operación para Haití, Brasil se ofreció a liderarla y asumir la mayor parte de los costos y tropas. Finalmente, en 2008, cuando el ejército colombiano persiguió y asesinó miembros de las FARC en territorio ecuatoriano, la respuesta brasileña fue poco usual: yendo contra una arraigada tradición nacional de rechazo a cualquier forma de institucionalización de la seguridad regional, abogó por ideas de seguridad colectiva bajo la forma de un Consejo Sudamericano de Defensa.

La evidencia existente también sugiere que, por lo menos desde la segunda mitad de la década de 1990, el país adoptó posiciones más intrusivas en cuestiones regionales. Por lo menos en asuntos relacionados a la democracia y a las reglas democráticas, la opción fue la de no adoptar una política basada estrictamente en principios de soberanía y no-injerencia. En contra de ese abordaje tradicional, el nuevo énfasis viene recayendo sobre la idea de que el interés brasileño en la región pasa, en parte, por un conjunto de principios básicos sobre la gobernanza en el interior de los países vecinos. Esa fue la tónica del gobierno Fernando Henrique Cardoso en el caso paraguayo.

Por detrás de la intervención brasileña en Paraguay había una transformación más profunda. La primera explicación formal fue hecha por Lampreia frente a las autoridades diplomáticas del Vaticano, en encuentro reservado. Cuando el Cardenal Ângelo Sodano, secretario de Estado, elogió la posición brasileña en el episodio, Lampreia elaboró por primera vez una respuesta con contornos doctrinarios precisos: se trata de un “momento nuevo vivido por la diplomacia brasileña, tradicionalmente, en este siglo, contraria a involucrarse activamente en cuestiones de naturaleza interna de los países... las nuevas condicionantes internacionales y en particular regionales como el MERCOSUR” imponían un “nuevo enfoque para el tratamiento de cuestiones sujetas a la eventual quiebra del orden democrático”. En síntesis, cuando la democracia estuviera amenazada en la región, Brasil consideraba legítimo intervenir.¹⁰

De la misma manera, en su discurso de toma de posesión, el presidente Lula destacó que “muchos de nuestros vecinos viven hoy situaciones difíciles”, y señaló que Brasil estaría dispuesto a tomar partido al hacer una “contribución”. En 2004, esos argumentos encontraron expresión doctrinal por primera vez en un discurso proferido en China: “La creciente aproximación y consolidación de las relaciones de Brasil con su región requieren que la situación de inestabilidad en esos países merezca un seguimiento más atento por parte del gobierno brasileño, que está orientado por el principio de la no-

¹⁰ Lampreia a Exteriores, n. 10001 31102, confidencial, 14 mayo 1996, Archivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

intervención, pero también por la actitud de *no-indiferencia*".¹¹ Lula reforzó el punto en la Asamblea General de la ONU, en el mismo año, diciendo que "nosotros no creemos en la interferencia externa en cuestiones internas, pero no buscamos refugio en la omisión e indiferencia delante de los problemas que afectan a nuestros vecinos".¹² Esa transformación conceptual, aunque limitada y posiblemente reversible, revela el objetivo de la transformación de la actitud brasileña en relación a la región.

Política interna

El proceso político interno es crucial para explicar la trayectoria brasileña de compromiso con su vecindad sudamericana. En primer lugar, dinámicas de política interna brasileña durante los últimos veinte años afectaron directamente la capacidad de trueque del Estado brasileño frente a terceros países. Segundo, las motivaciones político-partidarias del Palacio del Planalto en diversas ocasiones afectaron de forma directa la concepción y ejecución de la política externa regional. Finalmente, las instituciones brasileñas ayudaron a definir las sendas por las cuales avanza o retrocede el proceso de integración regional. Esta sección lidia con esos factores específicos.

Expuesto de manera simple, el "poder" de Brasil vis-a-vis su región es una función no sólo de capacidades materiales (vigor de la economía, abundancia de crédito, etc.), sino también de la política interna. El escenario político doméstico a partir de 1994 fue marcado por el progresivo fortalecimiento del aparato del Estado. El proceso, en la época ambiguo y sujeto a recurrentes dificultades, era caracterizado por sus principales actores como el de "ordenar la casa". Después de décadas de gobernanza autoritaria seguidas por un gobierno civil no-electo, al cual seguiría un gobierno electo, pero derrumbado por denuncias de corrupción, el liderazgo que llegó a Brasilia con Fernando Henrique Cardoso se lanzó al proceso de una ambiciosa reforma estatal. Los resultados fueron impactantes: en 1994 la tasa anual de inflación fue del 2.407%; en 1996 era del 9,3%. La inversión directa extranjera era de US\$ 9,6 mil millones en 1996; en 1998 era de 26,3 mil millones.

Ese ambiente facilitó el ensanchamiento de las ambiciones internacionales del país. Cuando Fernando Henrique fue electo, el *Herald Tribune* dijo "Por ahora Brasil permanece como un jugador relucante y tímido en la escena internacional. Pero en Fernando Henrique Cardoso... probablemente tendrá su primer presidente en muchos años que se interesa por el resto del mundo... Cardoso no buscará llamar la atención tocando el tambor del nacionalismo. Pero seguramente va a querer ver a Brasil jugar un papel más activo, reflejando su tamaño y su nueva auto-estima". El diario estaba correcto. Así, el Fernando Henrique del año 2000 en adelante es más asertivo y propositivo en las relaciones internacionales que el presidente electo para domar la inflación a mediados de la década anterior.

Esa dinámica por la cual la percepción de éxito en casa se refleja en un aumento de las ambiciones internacionales del gobierno brasileño se repitió también durante el gobierno Lula. Heredero de un sistema de reglas más resistente y sofisticado del que era posible imaginar al comienzo de la Nueva República, Lula también contó con la suerte

¹¹ Presidente Lula, Universidad de Pequín, 25 de mayo de 2004.

¹² Para o discurso inaugural, Presidente Lula, 1ero. de enero de 2003; Presidente Lula, LIX UNGA, Nueva York, 21 de setiembre de 2004.

de un ambiente económico internacional ampliamente favorable a una agenda externa ensanchada.

Así, parte del motivo por el cual Fernando Henrique y Lula consiguieron avanzar en una agenda expansiva de compromisos regionales tiene que ver con su posición relativa en el escenario interno. Ambos ganaron las elecciones con victorias abrumadoras. En 1994, Fernando Henrique derrotó a Lula en el primer turno que le dio 35 millones de votos (contra 21 millones). En el 2002, Lula tuvo 53 millones de votos contra José Serra. En posesión de esa legitimidad que sólo un mandato fuerte trae, ellos pudieron prestar su peso a iniciativas que, bajo la batuta de otros, podrían recibir más fuego y enemistad. Aunque no existan estudios sistemáticos sobre el tema, una observación superficial sugiere que en momentos de caída de popularidad presidencial el espacio para nuevas iniciativas regionales se torna significativamente restricto.

La ventaja de esa perspectiva es capturar algunos de los elementos comunes por detrás de la política externa de Fernando Henrique y Lula. A lo largo de los últimos veinte años, tanto Fernando Henrique como Lula eligieron estrategias regionales con el ojo puesto en el mantenimiento o mejora de su autoridad interna. Ambos utilizaron la región como espacio para facilitar y promover concepciones brasileñas de democracia y no-intervención, aun cuando se chocaban contra las preferencias de otros actores del mundo occidental, especialmente Estados Unidos. Así, el gobierno de Fernando Henrique se negó a condenar los abusos de Alberto Fujimori en Perú, en cuanto Lula se negó a condenar aquellos de Hugo Chávez a partir de 2003. Ambos utilizaron la región como espacio para consagrarse como estadistas experimentados con experiencia internacional – sea Fernando Henrique como garante de la paz entre Ecuador y Perú, sea Lula en la promoción de encuentros de presidentes sudamericanos con otros agrupamientos regionales del mundo. Las diferencias de grado, tono y estilo – si bien profundas– no esconden el denominador común de una política regional marcada ampliamente por la agenda y presiones políticas internas.

Otro aspecto común entre Fernando Henrique y Lula en temas regionales fue la resistencia a proyectos integracionistas que llevasen a compromisos profundos que pudieran atar institucionalmente a Brasil. Públicamente favorables a mayores dosis de integración y comprometidos con el avance de la democracia y el desarrollo en toda la vecindad, ambos se mantuvieron cautelosos frente a demandas de vecinos por concesiones y mayores parcelas de compromiso formal con el proyecto de integración regional. La integración era buena siempre y cuando avanzase la causa de los intereses privados nacionales, si facilitase obras de interés estratégico para Brasil y no forzase en la agenda el tema de la supranacionalidad.

Los análisis sobre el período enfatizan las diferencias entre Fernando Henrique y Lula. Pero, a pesar de la discrepancia de los estilos personales, hay muchas semejanzas importantes.

Tómese, por ejemplo, la actitud en relación a Hugo Chávez. Preocupado con la radicalización de Chávez caso su gobierno fuese aislado, Fernando Henrique apostó decididamente en canales de aproximación. Esos canales eran tanto informales – como se ve en el número e intensidad del contacto entre él y el mandatario venezolano– como formales, según revela la decisión brasileña en la época de iniciar el proceso de conversaciones estructuradas para encaminar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. La primera visita al exterior de Chávez, como presidente electo, fue para visitar

Fernando Henrique en Brasilia. En los 18 meses entre 1999 y mediados del 2000, Fernando Henrique tuvo cinco encuentros bilaterales con Chávez. Juntos inauguraron la BR0174, vía que integra Manaus–Boa Vista–Caracas y la interconexión eléctrica entre Venezuela y Roraima. Patrocinaron la primera reunión entre Estados-mayores de los respectivos ejércitos en octubre de 1999, firmaron un entendimiento entre Petrobras y PDVSA y reactivaron un moribundo consejo empresarial. En ocasión de la tentativa de golpe de Estado contra Chávez en abril de 2002, Fernando Henrique fue certero al condenar lo ocurrido y demandar la restitución del presidente a su puesto. En el Departamento de Estado, Brasil fue el único país de la región en criticar públicamente a Estados Unidos por el apoyo al golpe contra Chávez.¹³ Fernando Henrique trabajó algunas veces como puente entre Chávez y Washington. Y cuando Lula ganó las elecciones presidenciales y el escenario interno venezolano estaba en franco descenso, ayudó y apoyó la iniciativa del presidente-electo de enviar a su asesor diplomático, Marco Aurélio Garcia, a Caracas para facilitar el diálogo entre las facciones y garantizar la estabilidad del país.

En conversación con la Casa Blanca, por ejemplo, en pleno año 2000 Lampreia afirmó que Chávez era “bien-intencionado, informado y realista, sin embargo bajo creciente presión para producir resultados palpables en el campo social”.¹⁴ En conversación con el general Barry McCaffrey, zar de las drogas de la Casa Blanca de Clinton, Lampreia dijo que Chávez tenía un carácter particular, pero su empeño era “genuino en el saneamiento del sistema político venezolano”. Lampreia afirmó no ver “riesgo de escalada autoritaria”.¹⁵ En conversación con Albright, Lampreia dijo que Brasil mantendría una relación constructiva con Chávez y que FHC visitaría el país a la brevedad.¹⁶ Lafer dijo a Condoleeza Rice que Chávez tenía apoyo popular significativo, por lo que sería mejor no buscar aislarlo.¹⁷ El gobierno Fernando Henrique inclusive avanzó en conversaciones con Venezuela para profundizar relaciones con el MERCOSUR.¹⁸

Sin embargo, el viraje brasileño en dirección a la región bajo la batuta de Lula tuvo coloración diferente de aquella impresa por Fernando Henrique – aunque la dirección de ambas fuese similar y en el sentido de aumentar los compromisos regionales de Brasil. Con Lula, la aproximación respondió en parte a las necesidades del capitalismo nacional, pero también sirvió como instrumento para dar identidad izquierdista a un gobierno económicamente ortodoxo, para ayudar a partidos históricamente amigos del PT a revertir el péndulo regional de la derecha típica de Menem, Salinas y Collor hacia la izquierda ahora representada por Kirchner, Evo Morales y Hugo Chávez. Para Lula, abrazar la causa regional era instrumental para avanzar en sus argumentos en un juego marcado por la percepción pública de que el gobierno anterior habría sido insuficientemente duro con Estados Unidos en el contexto del ALCA, y ajeno o poco interesado por América del Sur. Los gestos y rituales de la integración regional sudamericana servían a Lula para consolidar una postura para la izquierda que era

¹³ Rubens Barbosa, entrevista con el autor, 12 ene 2009.

¹⁴ Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Archivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

¹⁵ Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Archivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

¹⁶ Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Archivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

¹⁷ Lafer a MRE, secreto, 10003, 2 mar 2001, RAB.

¹⁸ Cannabrava a Exteriores, confidencial, 148, 2 feb 1999, retransmitido por MRE a Bras. Emb. Londres, 3 feb 1999, Archivo Rubens Barbosa/CPDOC.

subordinada a lo que, en las décadas de 1970 y 1980, fuera la bandera latinoamericanista, por lo menos en la retórica, de las izquierdas brasileñas. Cuando la polarización ideológica de la región llegó a su clímax a mediados de la década del 2000, la cuestión de la política regional tomó relevancia renovada en el debate público brasileño. Para la oposición, Lula y su equipo eran irresponsables al asociar Brasil con nuevas élites políticas regionales que fácilmente violaban las reglas del juego económico, que tenían ambiciones libertarias ingenuas o perversas, y que poseían credenciales democráticas cuestionables o no las poseían.

Finalmente, merece mencionarse el papel de las instituciones nacionales como factor importante por detrás del giro regional de Brasil. Fernando Henrique ocupó un Estado lleno de problemas, pero significativamente más rico y capaz de movilizar sus recursos que los países vecinos. Ocho años más tarde, Lula tomó las riendas de una formidable máquina estatal – y la hizo crecer. A pesar de la retórica del ajuste del gobierno Fernando Henrique, el gasto público aumentó durante todo el período. El gobierno financió eso con el aumento de ingresos impositivos. La realidad fiscal del gobierno era menos austera y responsable de lo que sus proponentes defendían. El gasto aumentó un 6% al año en tanto el PIB aumentó un 2.4% al año. Fernando Henrique contó con un aparato de Estado fortalecido para avanzar el proyecto regional, como fue evidente cuando el BNDES se transformó en fuente de financiamiento para la integración a principios de la década del 2000. Lula aumentó el gasto significativamente y aprovechó los instrumentos de ese aparato estatal reforzado para hacer política externa (expresión clara de eso fue la duplicación en el número de diplomáticos de carrera durante los ocho años de gobierno Lula). Nada de eso, sin embargo, bastó para formar una opinión pública comprometida incuestionablemente con la integración regional. Esa falta de consenso interno – sea entre las élites o en la población de modo general – fue una de las principales barreras contra compromisos brasileños más profundos con la región.

Perspectivas

¿Qué se puede esperar en los próximos años? Este artículo planteó que una evaluación de la trayectoria del regionalismo de Brasil y de su capacidad de compromiso regional debe contemplar tres factores centrales: incentivos materiales, ideas y el juego político interno en Brasilia. Ellos ayudan a explicar la ambigüedad básica de la posición regional de Brasil, que no adoptó ni una postura de imposición hegemónica tradicional ni siguió el modelo de concesión de soberanía a instituciones supranacionales para garantizar el consentimiento de sus vecinos. La dirección de la política regional de Brasil en la segunda década del siglo – y su capacidad de ayudar a administrar el orden en América del Sur – dependerá de la interacción entre esos factores.

En la cuestión de los incentivos materiales, todo indica que el componente regional de la economía brasileña continuará generando interdependencia profunda con los vecinos. Una retracción diplomática significativa de la posición actual es poco factible en un escenario de amplia exposición empresarial y financiera de entidades brasileñas en la vecindad. Sin embargo, tampoco parece haber una percepción en Brasilia o San Pablo de la necesidad de avanzar en dirección a más institucionalización del regionalismo. Así, los factores materiales que tienden a dictar el ritmo de la política regional son la estabilidad financiera interna y la ausencia de grandes negociaciones comerciales globales (que podrían contribuir para la aceleración del proceso integracionista regional con el objetivo de fortalecer la posición negociadora global de Brasil). Brasil seguramente continuará explotando oportunidades y espacios vacíos – quizás sacando

provecho de la actitud distante del gobierno Obama en relación a la región – pero nada indica que eso resulte en un cambio de actitud por parte del país. La excepción, claro, sería una crisis en un país de la vecindad que infligiese altos costos económicos y políticos a Brasil, forzando a los agentes públicos y privados a demandar más o más profundos mecanismos formales de control y autoridad en la región.

En el campo de las ideas, la noción de `América del Sur´ tiende a convivir de manera ambigua con la idea de `América Latina´ (tensión que tomó volumen al final del gobierno Lula, cuando la segunda expresión volvió a aparecer en documentos oficiales). La interpretación de Brasilia según la cual la región constituye un talón de Aquiles de difícil gestión continua arraigada y nada apunta en otra dirección. También permanece en el escenario de mediano plazo la concepción según la cual ser una potencia emergente y un jugador global no demanda, necesariamente, un perfil de `potencia regional´ capaz o interesada en establecer, mantener y costear el orden en la región, con el necesario abanico de incentivos positivos y negativos que esa posición demandaría.

En términos de política interna, parece continuar vivo el disenso interno respecto de la utilidad de un compromiso regional activo, así como la creencia de que Brasil es débil y muy pobre para costear la gestación de un orden más formalizado con centro político en Brasilia. Buena parte de la actitud brasileña en relación al entorno dependerá del grado de polarización política en la región y de la capacidad del gobierno brasileño de establecer relaciones productivas de trabajo con los gobiernos vecinos, a pesar de divisiones ideológicas. Dependerá también de la estabilidad y fuerza de instituciones brasileñas, especialmente el BNDES, su sistema de contratos y auditoría. Y encontrará sus límites, naturalmente, en una opinión pública que aún subestima los estrechos límites que la región impone a la proyección global de Brasil.