La integración Sudamericana: la perspectiva de Brasil

María Florencia Valinotti

Resumen:

Situándonos en un orden político internacional *post* Guerra Fría signado por la hegemonía de una gran potencia; Estados Unidos, la aparición de nuevas potencias medias con renovados roles refleja en última instancia un sistema internacional en transición. Su estructura parece asemejarse a un mundo Multi-nodal, en donde los poderes regiones constituyen los nodos más importantes de este nuevo orden.

En este sentido, los poderes emergentes parecen configurar una nueva geografía política, ya que sus funciones y sus relaciones con el hegemon difieren con los poderes medios de antaño.

En la subregión de América del Sur, Brasil se perfila como una potencia regional ya que a lo largo de su historia su dirigencia ha desarrollado una política exterior tendiente a convertir al Brasil en una potencia americana y en las últimas décadas ha institucionalizado su integración política y económica por medio del Mercosur ampliando además su presencia en los foros internacionales así también como en las misiones de paz.

Ahora la cooperación con los países de la subregión se presenta para Brasil como una plataforma de lanzamiento para proyectarse a nivel internacional en pos de convertirse en un líder regional indiscutido, así como un país con influencia en la toma de decisiones internacionales. De este modo y a la luz de la ¨Teoría de la Asimetría¨ se pretende analizar la relación de este país con su principal competidor regional: Argentina y con la principal potencia hemisférica y mundial, Estados Unidos.

Introducción

Los cambios en el sistema internacional derivados del surgimiento de nuevos actores denominados ¨poderes emergentes¨, dan como resultado un aumento de la importancia de las organizaciones regionales. En efecto, asistimos a una transformación que atañe a la estructura del sistema, ahora descentrado, tras dos siglos de la preponderancia occidental. Pasamos de una estructura típica del colonialismo a un patrón más complejo de nodos interconectados. Si bien Estados Unidos continúa siendo la principal potencia militar, el surgimiento de nuevos poderes regionales, relativizan la potencia estadounidense, no obstante, sin ponerla en duda.

En particular, en América Latina, el surgimiento de Brasil como poder regional redefine el espacio geopolítico latinoamericano y pone en evidencia la proyección de este país a nivel global.

En este sentido, el proceso de integración del Cono Sur liderado por Brasil, se enmarca en una estrategia general de política exterior que tiende a convertir a este país en un sub-hegemon. Es decir en un país que busca participar de manera privilegiada en el reparto internacional de poder, desafiando potencialmente la hegemonía norteamericana. Para ello necesita primero construir poder a nivel regional, para luego poder negociar de igual a igual con Estados Unidos.

Sin embargo, en la actualidad el liderazgo de Brasil no ha sido aceptado entre sus vecinos y parece configurar una primacía irrelevante. No obstante, dada la previsibilidad de su política exterior, el proceso de integración, se continuará utilizando como medio para alcanzar objetivos de carácter global.

La Teoría de la Asimetría y los poderes regionales:

Las complejidades que se presentan para analizar un poder regional tanto a nivel teórico como empírico se deben a la posición un tanto compleja de los poderes regionales, tanto a nivel global como regional. Ya que estos deben lidiar por un lado con una matriz global en la que claramente ocupan una posición periférica y por lo tanto están sujetos a las contingencias e influencias de este nivel como cualquier país del sistema internacional. Pero por el otro lado en su ámbito regional ocupan una posición, aceptada o no, de superioridad frente a sus vecinos más pequeños. Debido a esto las acciones de un poder regional están sujetas a una serie de presiones tanto desde arriba como desde abajo, lo que hace un tanto compleja y renovada su política exterior regional como global.

Para ser un poder regional ¨un Estado debe estar en el lado fuerte de las relaciones bilaterales con todos y con casi todos de sus vecinos, y tener una relación diferente con la situación más allá de las fronteras de su vecindario¨ (Womack: 24; 2007). En este sentido, la Teoría de la Asimetría, parte del supuesto de que la base de las relaciones internacionales son las relaciones bilaterales, y como la mayoría de ellas son entre países con capacidades diferentes las relaciones resultantes son de carácter asimétrico, en donde el lado más pequeño está más expuesto a las interacciones que el lado menor.

Para el caso que nos ocupa en este trabajo y en relación a lo expuesto anteriormente, podemos considerar al Brasil como un poder regional, delimitando la zona de influencia al Cono Sur. Así, si consideramos una región como ¨una matriz de relaciones localizadas entre un número limitado de estados con diferentes capacidades ubicados en un ambiente político más amplio¨(Womack; 24: 2007), en donde dada esta la disparidad de capacidades surge uno dos estados mayores que pueden denominarse poder regional, incluimos al Brasil en esta posición.

Pese a que la declaración de la política exterior brasileña considera como zona de pertenencia/influencia el Amazonas, el Atlantico, el Cono Sur y a la Cuenca del Rio de la Plata delimitamos el área de influencia regional del Brasil al Cono Sur, ya que el Caribe

conforma un complejo de seguridad diferente en el que Brasil no ha tomado parte, ya que se enfrenta al poder de Estados Unidos, potencia regional como global. Definimos al Cono Sur como un ¨ sistema de políticas de poder que involucra a grandes actores como Brasil, Argentina, Chile y Perú, y a menores estados amortiguadores como Uruguay, Bolivia y Paraguay, dejando al resto de los estados de America del Sur en la periferia de esta relación de poder¨(Sahni: 107; 2007). No obstante la llegada al poder de Hugo Chavez a Venezuela y su intención de proyección regional de poder configura un escenario político modificado, ya que intenta reanudar la pertenecía al Cono de Sur de los países caribeños, además su incorporación como miembro permanente del Mercosur, muestra la necesidad de Brasil de someter a Venezuela a una serie de normas institucionales en pos de moderar su comportamiento, y mitigar los efectos de su poder regional que compite con la diplomacia brasileña. Sin embargo la proyección de poder efectiva sobre esta región así como la posibilidad de incorporación de algún país caribeño a una institución de gobernanza regional se encontraría con formidables escollos que sortear, debido principalmente a que estos países han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos, configurando una asimetría económica, han dado lugar al asentamiento de bases militares en su territorio, acompañan los principales lineamientos de la política exterior de Washington como así también su política de seguridad en la región. Por esto consideramos que la principal área de pertenencia/influencia de Brasil es el Cono Sur. Y que la principal relación de poder se estructura en torno a la competencia entre Brasil y Argentina por el liderazgo regional.

Los encuentros y desencuentros entre estos dos países han configurado una matriz relacional en donde la falta de perspectiva de la diplomacia argentina se traduce en diferencias de percepción y por tanto en comportamientos erróneos. De esta manera, los procesos recientes de integración política y económica entre estos dos países son percibidos de manera diferente, por un lado (débil) Argentina pone este proceso como el fin último de su política exterior en cuanto estrategia de inserción internacional, y por el otro Brasil (fuerte) estructura las relaciones en el Cono Sur en pos de consolidar su posición para negociar en mejores condiciones con Estados Unidos como así también construir progresivamente un consenso en la región que se traduzca en un apoyo efectivo para que este país pueda proyectarse más allá del nivel regional.

La política exterior del Brasil:

Las fronteras actuales del Brasil son el resultado de la conquista realizada por aventureros portugueses y luego por bandeirantes brasileños apoyados por la corona portuguesa y el Estado del Brasil a costa de las posesiones españolas en el continente. En este sentido, desde sus orígenes el Brasil ha tenido una tendencia expansionista e imperialista en la región.

Luego de las guerras por la independencia los nuevos poderes revolucionarios veían en el Brasil un poderoso agente de las colonias en la región, por esto las diferencias entre éste último país y Argentina tendieron a acrecentarse.

La visión cosmopolita de Itamaraty buscaba insertar al Brasil en una relación privilegiada con los principales países del sistema internacional, en particular con

Estados Unidos, para mejorar su posición internacional como su desarrollo económico. Esto constituyó un punto de divergencia con Argentina, quien veía en este posicionamiento un impedimento para la formación de una identidad latinoamericana anti-estadounidense[1] bajo su propio liderazgo.

Durante el siglo XX permaneció la política de indiferencia hacia la región en tanto que se la veía como una fuente de inestabilidad y como un espacio de competencia geopolítica.

Durante la Segunda Guerra Mundial la colaboración de Brasil con los Aliados mereció el objetivo buscado ya que obtuvo sendas concesiones económicas como así también se consolidaba su posición de sub-hegemón en la región, hecho que era visto por los restantes países latinoamericanos con recelo ya que constituía el gendarme de Estados Unidos en la zona.

La rivalidad geopolítica entre Argentina y Brasil desarrolló una relación de suma cero que no solo resultó perjudicial para la región sino para los dos países en particular ya que esto ¨limitó la integración económica regional, permitió la diplomacia estadounidense de *divide et impera* hacia América del Sur, y jaqueó la participación a nivel global tanto de Brasil como de Argentina¨ (Sahni: 108; 2007)

No obstante a mediado de la década de 1970 la política exterior del Brasil comenzó a considerar a América Latina como un espacio desde el cual construir poder a la vez que las relaciones con Estados Unidos comienzan a tener vaivenes relacionados en primer lugar con la oposición de este último país al acuerdo nuclear entre Brasil y Alemania, en segundo lugar la política de derechos humanos del gobierno de Carter unió a los gobiernos militares de Argentina y Brasil. Por último las relaciones entre estos dos últimos países tendieron a relajarse en 1979 cuando ambos mas Paraguay firmaron el acuerdo tripartito para compatibilizar las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Corpus. Luego con la llegada de la democracia en 1988 se firma el tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que sienta las bases para el acuerdo de Asunción de 1991 y el lanzamiento del Mercosur.

Según Kelli ¨la política exterior de Brasil ha oscilado tradicionalmente a lo largo de un espectro que se extiende desde el imperialismo hasta ser un participante del balance del poder, de sustituto de Estados Unidos hasta aspirante a gran potencia, de hegemon regional hasta integracionista regional¨ (Sahni: 109; 2007)

Desde el final de la Guerra Fria podemos observar un proceso de sudamericanización de la política exterior brasileña, que se traduce en una clara política integracionista. No obstante y pese a haber limado las asperezas derivadas de la antigua rivalidad con Argentina, Brasil redefine su posición en la región en pos de construir poder para proyectarse a nivel global.

[1] Históricamente Argentina ha tenido una política exterior anti-norteamericana en cuanto la dirigencia política ha desarrollado una tradicional afinidad con el continente europeo. Las raíces de tal afinidad se relacionan con la necesidad Argentina de colocar sus principales productos de exportación en el viejo continente. A diferencia del Brasil que tenía una economía complementaria con Estados Unidos, Argentina competía por la colocación de los productos agropecuarios. Sumado a esto la composición predominantemente europea de su población agrega un ingrediente más a la tradicional orientación de la política exterior Argentina.

La integración sudamericana desde la percepción del Brasil:

Con el objetivo de construir autonomía política, principalmente en relación al principal poder global y regional; Estados Unidos, Brasil ha desarrollado una política exterior estructural adoptada por su clase dirigente desde el último gobierno militar, en 1980 que ha mantenido una continuidad y coherencia con sus postulados. En términos generales consiste en la idea de que ¨en Brasil, para algunos, llego la hora de ejercer el liderazgo regional, la conversión en pívot¨ (Wehbe; 2009)
La importancia que tiene el Cono Sur para Brasil se basa en los siguientes postulados:

1- La región importa porque es la principal fuente de inestabilidad. Como su rol se enmarca en un país mediador- moderador de las distintas tendencias políticas que surgen en la región, un posible conflicto daría paso a la intervención de Estados Unidos lo que haría menguar su poder efectivo sobre la región.
2- La región sirve como un escudo protector de las fuerzas del sistema internacional. Un sistema económico regional, como un organismo de solución de controversias y en un futuro una organización de seguridad regional, permitiría enfrentar de manera más solida las recurrentes crisis financieras internacionales, como así también defenderse frente a eventuales peligros de intervenciones de potencias extranjeras.
3- La región constituye un espacio desde donde construir poder. Es necesario que sus vecinos reconozcan su liderazgo regional para lograr convertirse en una Gran Potencia.
   Las distintas organizaciones institucionales como el Mercosur, UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa, constituyen iniciativas que reafirman de manera legalista la influencia de Brasil en los sucesos que afectan a la región.

En este sentido el fomento a la institucionalización de la política regional, crea un marco previsible de acciones de los distintos Estados, y su liderazgo o no, ejerce una influencia significativa en las situaciones de normalidad o crisis la región. En este sentido, la construcción de un bloque político y económicamente solido permite al Brasil utilizarlo como plataforma para su posicionamiento global.

Sin embargo en la actualidad Brasil no ha logrado un reconocimiento de sus vecinos como líder regional, principalmente de Argentina. En cuanto al poder efectivo que puede ejercer en la zona, sus gastos y equipamientos militares no son mayores que los restantes países sudamericanos. Desde un punto de vista realista debería ser una potencia militar en relación a sus vecinos. Esta falla parece relacionarse con la estrategia pacifista y legalista de la región, y que Brasil pretende convertir en la base de su política regional.

Con todo, la supremacía de Brasil en la región no ha logrado plasmarse de manera contundente.

La percepción argentina sobre la política exterior de Brasil:

La inserción argentina en el mundo siempre ha constituido un problema sustancial en la Política Exterior Argentina. En efecto, desde su origen como Estado-Nación no ha logrado cimentar una Política Exterior Autonómica que le permita ser tomado en cuenta por el mundo desarrollado.

Desde la Segunda Guerra Mundial ha intentado infructuosamente insertarse en el orden internacional; la inestabilidad política e institucional de la época es el factor primordial de esta imposibilidad, ya que la complejidad de la situación política argentina implicó que la política exterior no fuera más allá de las personas y gobiernos de turno.

El retorno de la democracia representó un cambio importante, la estabilidad institucional daría previsibilidad permitiendo desarrollar una política exterior estable. Este es el origen de cierta estructura triangular donde el impacto de las tendencias autonomistas buscan centrar su prioridad en Brasil y los otros, los dependentistas en Estados Unidos.

El gobierno de Carlos Menem optó por una política de alineamiento a los Estados Unidos, manteniendo un alto perfil en las relaciones económicas, mientras que la dimensión política quedó soslayada. Frente al cambio en el sistema internacional, el gobierno peronista aplicó la teoría del realismo periférico, cuyo supuesto básico es la adaptación de los intereses políticos del país a los del país hegemónico.

La subordinación a los intereses políticos norteamericanos, fue un costo asumido por el gobierno, en pos de lograr inversiones del país del norte y alcanzar la credencial de país “confiable”. La reestructuración del capitalismo se realizaría en base a una economía de libre mercado y de acuerdo con los postulados del Consenso de Washington; siendo la política exterior funcional a los intereses económicos y comerciales internos.

Por el contrario, la política exterior de Cristina Fernández continuando con la postura de su predecesor, se apoya en el vértice del triangulo autonomista, constituyendo la integración sudamericana y la relación estratégica con Brasil los aspectos más importantes.

Sin embargo, pese a los intentos de desarrollar una política autonómica, existen limitaciones objetivas que vulneran los esfuerzos de disminuir la dependencia política.

Desde una perspectiva histórica, Argentina ha mirado a Brasil en términos de rivalidad y competencia geopolítica por el liderazgo en América del Sur. Es así que el balance de las capacidades relativas ha sido un condicionante político de primer orden en cuanto a las percepciones de Brasil.

La convicción de las elites políticas argentinas sobre la voluntad brasileña de convertirse en un país hegemon en la subregión, desplazando la posición de superioridad en que se encontraba el país en ese momento a mediados del siglo XX, recorre el periodo 1930-1990.La competencia en cuanto al desarrollo de las capacidades productivas y la posibilidad de lograr mayores márgenes de autonomía constituyen las principales preocupaciones en cuanto a la política exterior argentina.

Los elementos que fortalecían los factores de riesgo para argentina eran:

- El importante desarrollo industrial brasileño y su relación con la provisión de material a las Fuerzas Armadas.
- La concentración demográfica en los estados del sur
- Las relaciones bilaterales y la influencia sobre Estados vecinos que comparten la cuenca amazónica (Bolivia, Paraguay)
- El conflicto por la utilización de recursos hídricos y la construcción de represas hidroeléctricas en el Alto Paraná
- La expansión de los intereses brasileños a la Antártida (Bernal-Meza, 2003:54)

Esta visión realista de las relaciones internacionales, en relación a Brasil va cambiando progresivamente hacia una posición que reconoce las divergencias con aquel país pero que considera posible la concreción de acciones bilaterales, evitando los enfrentamientos en el Cono Sur.

Ya en la década de 1980 con la llegada de los regímenes democráticos en ambos países la percepción que ambos tenían en cuanto a las relaciones bilaterales, al rol de cada uno en la región y en el mundo cambia sustancialmente.

La llegada de la democracia en Argentina implicó un cambio sustancial en cuanto el papel de Brasil y en general de Latinoamérica en la política exterior argentina. En este sentido el tipo de régimen político determina claramente distintas percepciones y posiciones internacionales. No obstante, existen algunas características particulares del proceso de transición democrática en Argentina que condicionan las percepciones posteriores. En primer lugar la Guerra de Malvinas y el apoyo que recibe de la mayoría de países latinoamericanos le permite recuperar una mirada latino-americanista. En segundo lugar, los acuerdos los logrados con Chile sobre el Canal de Beagle, ya que eliminaba una de las más importantes hipótesis de conflicto de la época. En tercer y último lugar, dada las características de los últimos regímenes militares y la necesidad consolidar los procesos de democratización en toda América Latina, se realza la voluntad de la cooperación política para la integración y el desarrollo.

Desde la década de 1980 la relación con Brasil comienza a percibirse como una estrategia de inserción internacional, en donde la cooperación política y la integración económica ocupan un rol principal.

En este sentido los procesos de creciente interdependencia económica entre los dos países fueron consolidando un tipo de relación en donde Argentina, dado el proceso de industrialización del que fue protagonista Brasil, fue perdiendo espacio en cuanto a las capacidades relativas, generando un vínculo de dependencia económica que redujo el margen de autonomía del país.

En cuanto al gobierno de Cristina Fernández se propone continuar el proceso de recomposición del capitalismo argentino, en base a la consolidación del *modelo nacional-industrial*, esto supone una alianza con sectores productivos nacionales-transnacionales fuertemente concentrados en el período menemista, lo que nos da pautas para comprender las relaciones con el vecino país

Brasil es una potencia media con intenciones de convertirse en líder y portavoz de la subregión, pero también es el principal socio comercial de la Argentina, en este sentido, las medidas adoptadas conjuntamente por Néstor Kirchner y el presidente brasileño Lula Da Silva y continuadas por la presidente Cristina Fernández, relacionadas con la reducción de las asimetrías entre los dos principales socios del Mercosur, se pueden analizar por un lado, con la intención de recomponer la burguesía industrial argentina, abatida por la competencia brasileña, y por otro lado, como un intento por parte de Brasil de lograr armonizar sus relaciones con la subregión con miras a su progresivo rol hegemónico.

De manera que, en su política exterior, el gobierno de Cristina Fernández, continúa desarrollando conductas asociadas a la subordinación diplomática, que subyacen en la relación económica con Brasil y Venezuela.

Precisamente esta convergencia, (la de reestructurar el capitalismo nacional) entre el gobierno de Carlos Menem y el de Cristina Fernández, es lo que tiende a hacer de la política exterior un instrumento para solucionar problemas internos, no permitiendo el único recurso del que puede hacerse un país como la Argentina, dependiente en lo económico, militar, tecnológico y político, como es el uso racional del poder político para lograr disminuir la dependencia política.

Conclusiones;

Las diferencias de percepciones pueden conducir a políticas erróneas, que se traducen en una política exterior inconsistente. Precisamente, este el error que comete la diplomacia y la dirigencia política argentina, ya que interpreta al proceso de integración sudamericano, plasmado en distintas organizaciones regionales como el Mercosur, Unasur y el Consejo Sudamericano de Defensa como un fin en sí mismo, que define además su inserción internacional. Por el contrario Brasil piensa en estas instituciones como un medio para lograr posicionarse a nivel regional como global.

Por otra parte y considerando la Teoría de la Asimetría, nos preguntamos cuál es la brecha necesaria para considerar a una relación asimétrica. Esta pregunta es pertinente para el caso del Brasil ya que tomando en cuenta el poder relativo, más allá de la supremacía demográfica y económica en la región, este país está en una posición inferior respecto a otros países latinoamericanos en términos de presupuesto militar y de cuestiones sociales.

Surge entonces una relación particular entre el estado pivote y el Actor de Impugnación Regional, es decir ¨aquellos que deben brindar su consenso alcance sus objetivos en el ámbito multilateral¨ (Fohirig: 41: 2007), claramente Argentina constituye un AIR ya que Brasil necesita de su apoyo para lograr objetivos que van más allá de la región, como por ejemplo obtener una banca en el Consejo de Seguridad.

Las relaciones entre el Estado pivote y el AIR van a limitar o posibilitar los objetivos del Estado pivote, por ello este ultimo debe promover la solución de controversias de manera cooperativa ya que esto genera cambios regionales y amplia su capacidad de acción en el ámbito global, debido que el AIR no va a recurrir al uso de un actor externo para la solución de controversias o para balancear la situación en su favor.

Un liderazgo regional que promueva la institucionalización de la relaciones estatales a través de normas claras y previsibles, tienden a favorecer la cooperación con el poder regional.

En este sentido, Brasil ha desarrollado un rol mediador, a partir de la creación de instituciones de gobernanza regionales, basadas además en la tradición legalista y pacifista de los estados latinoamericanos. Todo esto responde además a sus propios objetivos nacionales, pero que sin duda alguna contribuye a forjar un proceso de creciente cooperación regional y por tanto a crear una región estable y segura que sin duda cobrará importancia en el ámbito global.

Bibliografía:

- El Atlas III Le Monde Diplomatique (Buenos Aires, Capital Intelectual, 2009)
- Leah de Sousa, Sarah ¨Brasil, India, y Sudafrica; potencias de un nuevo orden¨ en revista Politica Exterior N 121 Enero/ Febrero de 2008.
- -Pippia, Juan ¨Path to power :¨Como la política regional de Brasil está impactando en su status internacional¨ en www.teoriayestrategiablogspot.com ultima entrada 30/11/2011
- -Russell, Roberto y Tokatlian Juan ¨Argentina, Brasil y Estados Unidos: el desafío de una esfera de cooperación¨ en Revista Agenda Internacional N 2 www.agendainternacional.com ultima entrada 30/11/2011
- -Simonoff, Alejandro ¨La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos¨ en ´Transitando los inicios del Siglo XXI¨ (Chile, Ril editores, 2008)
- --Tokatlian Juan ¨India, Brasil y Sudrafrica: el impacto de las nuevas potencias regionales¨ (Argentina, Del Zorzal, 2007)
- Wehbe, Pablo ¨El MERCOSUR hoy: buscando un espacio entre el Hegemón y el Pívot¨ (Argentina, Puntal, 2009)
- -Wehbe, Pablo ¨Historia de desencuentros: Las relaciones Argentina-Brasil¨ en Blog ¨La realidad Mundial¨. www.blogsdelagente.com última entrada: 30/11/2011.