

LAS POLÍTICAS REGIONALES DE MÉXICO, BRASIL Y VENEZUELA CON RESPECTO A LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

María Micaela Torres del Sel*

RESUMEN: En un contexto internacional cambiante e incierto, la integración regional se presenta como un destino insoslayable para todos los países de la región. En este contexto, el trabajo analiza la política regional de tres países considerados actores claves desde el punto de vista de la integración regional debido a su capacidad de influencia y liderazgo, a saber: Brasil, México y Venezuela. De esta manera, el presente trabajo busca determinar, a través del análisis de las políticas regionales de dichos Estados, si las mismas tienden más a la integración o a la fragmentación de América Latina¹.

Palabras clave: integración latinoamericana - política regional - liderazgo regional

ABSTRACT: *National Policy of Mexico, Brazil and Venezuela on Latin American Integration*

In an unstable and uncertain international context, regional integration has become an unavoidable option for all Latin American countries. This paper explores the regional policy of three countries regarded as major actors in the pursuit of regional integration, due to their influential capacity and leadership: Brazil, Mexico and Venezuela. The aim of this paper is to determine, through an analysis of the regional policy of these countries whether they favor Latin American integration or fragmentation.

Keywords: Latin American integration - regional policy - regional leadership

Introducción

En América Latina la creencia en la necesidad de integrarse como región se ha extendido considerablemente, ya sea para lograr un desarrollo sostenible en términos económicos y una más provechosa inserción internacional o para un mejor desempeño en los organismos multilaterales y negociaciones internacionales. No obstante, actualmente existen determinados factores que obstaculizan el avance hacia una integración más real y concreta. En este sentido, la escasa convergencia de los intereses y motivaciones, la inexistencia de agendas claras de prioridades, metodologías y programas de acción y la ausencia de mecanismos que redistribuyan los beneficios a los socios menores, aunado todo ello a la existencia de liderazgos poco convergentes - sino en competencia - son sólo algunos de los condicionantes que actúan como fuerzas centrífugas de la integración latinoamericana.

* *María Micaela Torres del Sel* es Licenciada en Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario, Profesora Adjunta de la Cátedra de Gobierno y Administración Pública, de la Lic. en Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Santa Fe (UCSF), Docente Investigador del "Proyecto de Investigación para Investigadores Formados" de la UCSF. E-mail: micatorresdelsel@hotmail.com
Trabajo realizado en el marco de la "Beca de Iniciación a la Investigación", de la Universidad Católica de Santa Fe (2010-2011).

Como sostiene Sanahuja (2006), se trata de un regionalismo “ligero”, que rechaza la construcción de instituciones regionales fuertes y supranacionales. El mapa de la integración regional se presenta como “complejo, confuso y en general, poco eficaz”, y ello si tomamos en cuenta la gran cantidad de esquemas subregionales, regionales y hemisféricos que tratan cuestiones diversas muchas veces de manera superpuesta y desconectadas entre sí.

En el escenario regional, se destaca el rol de determinados países que, por sus atributos duros y blandos de poder, condicionan e inciden en la marcha de la integración regional y tienen responsabilidad sobre ella. De acuerdo a Malamud y Schmitter (2006), la integración regional abarca, inevitablemente, naciones de muy diverso tamaño y poder y al mismo tiempo, exige liderazgo. Es decir, requiere la existencia de actores capaces de tomar iniciativas para generar propuestas de orden y proyectos de regímenes internacionales, y que estén dispuestos a pagar por ellos un precio desproporcionado. El liderazgo está claramente relacionado con el poder material de cada actor, por lo que cuestiones como el desarrollo económico, la población y el tamaño del territorio son esenciales. Asimismo, juega un papel muy importante el denominado *soft power*, o sea, la capacidad de atraer y persuadir a través de la cooperación, la legalidad y la legitimidad. Como señala Danese (2001), el liderazgo es un excedente de poder que se desborda de manera organizada, en donde el líder cuenta con los recursos suficientes como para poder tomar iniciativas y enfrentar los costos, cargas o resistencias propias de todo proceso en que se dé el liderazgo o la disputa por él. El liderazgo no existe en el vacío sino como una relación de poder: implica capacidad de iniciativa y genera compromisos.

Los procesos de regionalización propios de la globalización y el nuevo paradigma de seguridad internacional surgido con posterioridad a septiembre de 2001, permitieron que determinados Estados pudieran asumir roles más activos y autónomos en sus regiones de pertenencia, ante el progresivo abandono de Estados Unidos - la potencia hegemónica -, quien se concentró en los conflictos internacionales más inmediatos relacionados con la lucha contra el terrorismo. En consecuencia, se configuró progresivamente un mapa geopolítico regional dividido en dos subregiones, a saber: una América Latina al norte y otra al sur, donde confluyen respectivamente diferentes procesos de integración que remiten a diferentes liderazgos. Los principales procesos de integración en marcha en una y otra subregión son:

- El TLCAN y la red de CAFTA-RD en América del Norte y Centroamérica, hegemónico por Estados Unidos y “sub-liderado” por México;
- El MERCOSUR, la CAN y de la convergencia de ambos, UNASUR, en Sudamérica y conducido por Brasil;
- El ALBA, una propuesta de integración liderada por Venezuela que incluye tanto a países de Centroamérica y el Caribe como sudamericanos.

En este escenario se destacan, entonces, tres países. En primer lugar, nos referimos indiscutiblemente a Brasil, el cual por el tamaño desproporcionado de su territorio, población y PBI, es líder natural en la región. En segundo lugar, nos referimos a Venezuela, principal productor de petróleo en la región, quinto en el mundo, y primero en cuanto a reservas de gas natural; con una muy activa “diplomacia petrolera”, que hace

que Venezuela haya irrumpido ejerciendo efectivamente un liderazgo “alternativo y novedoso”. En tercer lugar, México, el cual tradicionalmente se ha destacado en comparación a sus vecinos centroamericanos y caribeños, por su tamaño, población y economía. En dicha región ejerce una suerte de “liderazgo subordinado” en relación a su vínculo cardinal, esto es, sus relaciones con Estados Unidos en el seno del TLCAN.

En relación con Estados Unidos, América Latina en su conjunto forma parte del “sistema interamericano”, compuesto por ambos actores. La característica estructural de la relación está dada por la asimetría en términos de poder relativo entre ambos, lo que hace que el continente presente una clara hegemonía regional. Ello no significa que, debido a determinados procesos que se han ido desarrollando en las últimas décadas, (el fin de la bipolaridad sistémica, la globalización y las amenazas transnacionales como el terrorismo, entre otras cuestiones), los actores regionales con mayores márgenes de viabilidad interna, no sean capaces de actuar con relativa autonomía.

En ese contexto, el escenario de la integración puede ser abordado desde tres enfoques: desde la región en su conjunto, desde las subregiones o desde los países clave o con probabilidades de liderazgo. En este artículo tomamos esta última perspectiva, utilizando como variable central la “política regional” de Brasilia, México y Caracas y buscamos determinar si las mismas tienden más a la integración latinoamericana o por el contrario, perpetúan su fragmentación.

Liderazgos e integración en América Latina

Tanto Brasil y México, como la Venezuela de Chávez² cuentan con atributos de poder, de naturaleza “dura” y “blanda”, lo que hace que sean actores de peso en la región³ y representen tres liderazgos diferentes en América Latina que remiten a esquemas de integración también distintos. Esto se debe a los particulares modelos de inserción internacional como a las formas de articular el desarrollo interno con la globalización y el rol del Estado en dicho proceso. Como ya dijimos, la emergencia de dichos liderazgos responde, en parte, a una menor presencia estratégica de Estados Unidos en la región. En otras palabras, el vacío de poder propició el surgimiento y consolidación de determinados países como líderes regionales dando lugar a una suerte de competencia entre los mismos con posicionamientos variados frente a Washington.

En este sentido, México optó por una visión aperturista y liberal de integración en la globalización como estrategia de desarrollo interno, firmando numerosos tratados de libre comercio con países de la región y extrarregionales, y orientando su política exterior hacia el Norte y en especial hacia Estados Unidos y tejiendo una densa red de relaciones con los países centroamericanos. Brasil por su parte, siguió un modelo “neo-desarrollista” manteniendo cierto proteccionismo y fortaleciendo el mercado interno y el aparato estatal como método para una inserción competitiva en la globalización, y privilegiando el ámbito subregional y la cooperación Sur-Sur. Mientras que Venezuela representa una visión alternativa de inserción e integración regional: se basa en una participación central del Estado y de las empresas estatales, y por lo tanto privilegia la variable política; se imprime de un fuerte contenido ideológico cuyas premisas principales son la oposición al capitalismo y la hegemonía estadounidense; y se sustenta en un rol

activo de Venezuela como potencia energética, buscando influir en la región sudamericana, sin retirar su peso histórico en la región del Caribe.

Si alguna característica comparten Brasil, Venezuela y México es su visión y promoción de un mundo multipolar (más Venezuela y Brasil que México), pero difieren profundamente en las estrategias y opciones de política exterior. Venezuela sigue una estrategia “anti-statu quo” de confrontación permanente, desde una “visión geoestratégica de contenido militarista y con una fuerte apelación ideológica” (Serbin: 2010). En el plano global, busca aliados que puedan contrapesar la hegemonía norteamericana (Rusia, China, Irán) mientras que su política regional apunta a cuestionar y enfrentar la influencia norteamericana en la región, apostando a la generación de alianzas estratégicas entre los Estados miembros del ALBA.

Brasil por su parte, sigue una cauta estrategia diplomática, en donde se privilegia la negociación y la mediación en los asuntos regionales, y busca alianzas extraregionales para ganar peso en los organismos multilaterales (ONU-OMC). Tradicionalmente, sus relaciones con Estados Unidos han pasado de “buenas” a “frías” sin haber experimentado nunca una hostilidad declarada (Soares de Lima y Hirst: 2007). Brasil mantiene una “política de interlocución” con Estados Unidos, y desde el país del norte, las relaciones con Brasil, si bien se componen de diferencias importantes, éstas no perturban el molde estratégico en el cual Brasilia es funcional con respecto a Washington. Y en este sentido, Brasil es un “Estado pivote para Estados Unidos” (Miranda: 2004: 80).

México, por la fuerza de la geografía y del mercado, ha privilegiado las relaciones con su vecino del Norte. Estados Unidos es su principal socio comercial y México depende de la economía norteamericana. Si bien el país azteca optó por un modelo económico sumamente liberal (tiene firmado tratado de libre comercio con 49 países, siendo así el país con el mayor número de TLC en el mundo) sus acuerdos comerciales no han conllevado alianzas políticas, y en ese sentido, México orienta su política exterior hacia los Estados Unidos, y en segundo lugar hacia la región centroamericana y caribeña.

Venezuela en la era Chávez

El agotamiento del modelo de 1958 y una muy grave crisis económica explican la victoria presidencial de Hugo Chávez en las elecciones de diciembre de 1998 en Venezuela. En este sentido, el líder bolivariano supo sacar provecho de una situación de crisis y de total descrédito de los partidos políticos tradicionales. Un concepto adecuado para comprender el sistema político de la Venezuela actual es el de “cesarismo”. Siguiendo a M. Kaplan (2001), el cesarismo surge y se desarrolla en sociedades que atraviesan determinadas situaciones y períodos de crisis o estancamiento, o bien de transición en procesos de desarrollo; de fuertes y rápidos cambios en conflictos de clases y grupos. La precondition está dada por una situación de crisis orgánica, cuando se crean, a diferentes niveles, graves contrastes entre representantes y representados. Los grupos sociales se alejan de los partidos tradicionales y lo que aparece es una aguda crisis de representación política⁴. El cesarismo es además reforzado por el aumento del poder del Estado, su centralización en el poder Ejecutivo, un extenso y complejo aparato gubernamental, la burocratización de la sociedad civil y su sometimiento al poder militar policial administrativo, la subordinación y desin-

tegración de las instituciones políticas representativas, y la pérdida de peso de los poderes intermedios entre el Estado y el individuo. El cesarismo constituye una forma autoritaria de organización de la política y el gobierno, pero además combina en proporciones variables, no sólo dosis de autoritarismo, sino también populismo, nacionalismo, militarismo, entrelazados e interdependientes todos. El poder es personalizado en la figura de un dirigente que se pretende fuerte, providencial, heroico, y dotado de aptitudes excepcionales. La retórica populista y la propaganda apologética sirven a las operaciones de creación y refuerzo de prestigio, a la búsqueda permanente de popularidad y a la invención del carisma.

El primer año del gobierno de Chávez se caracterizó por la instalación de las bases de lo que luego sería el “régimen chavista” o simplemente, “*la era Chávez*”. Con la Constitución de 1999, aprobada mediante referéndum, se estableció la idea de democracia participativa (y no de democracia representativa), consagrada en instituciones como el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, y la revocación del mandato. Además, con la originalidad de redefinir a Venezuela como República Bolivariana. En una primera etapa, se tomaron medidas tendientes a consolidar al gobierno, porque si bien el presidente ya disponía de un capital personal de popularidad considerable, aún no tenía todos los medios para llevar adelante su “afán fundacional”. En el ámbito interno, debía tratar las relaciones con los antiguos poseedores del poder, ahora enemigos de Chávez, y por otro lado, enfrentar el desafío de una economía deficitaria como lo era la de 1999. En el ámbito de la política exterior, los discursos radicales que Chávez pronunciaba en los foros multilaterales se combinaron con acciones que no condecían con tales discursos en las negociaciones bilaterales, buscando ganarse así la confianza de sus pares extranjeros. Los cambios profundos de la política exterior venezolana se dieron de manera gradual y paulatina y fueron cuestiones vinculadas a las variables externas e internas las que fueron determinando la misma. Un hecho importante fue el atentado terrorista en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, el cual provocó una profunda radicalización del unilateralismo norteamericano, que condujo, entre otras cosas, a adoptar una posición de mayor confrontación con aquellos países con los cuales existían tensiones, como con Venezuela. El intento de golpe de Estado en abril de 2002, como variable interna, también sirvió para radicalizar el proceso revolucionario bolivariano, que declaró por primera vez su carácter “antiimperialista” al acusar al gobierno norteamericano de participar en el fallido golpe. A partir de aquí se puede afirmar que comienza una etapa de mayor oposición a los Estados Unidos⁵ y de mayor acercamiento hacia los países de la región, comenzada ya antes con el fortalecimiento de los vínculos con Cuba.

El especialista González Urrutia (2006) sostiene que es hasta mediados de 2004 que la política exterior del palacio de Miraflores conservó algunos elementos y principios de lo que había sido la política exterior venezolana durante los gobiernos anteriores, y en algunos casos se profundizaron las líneas de acción precedentes, como la relación especial que se venía construyendo con Brasil desde mediados de los 90. Si bien se realizaron ajustes y modificaciones, los cambios bruscos comenzarían a aparecer luego de la victoria que le daría el referéndum revocatorio de agosto de 2004. Las cooperaciones tecnológicas y armamentísticas con actores extra-regionales como China, Irán y Rusia, son muestras elocuentes del cambio en la política exterior.

En materia de integración, en 2004 Venezuela crea el ALBA -TCP (Alianza Boliva-

riana para los Pueblos de Nuestra América / Tratado de Comercio de los Pueblos), alianza iniciada con Cuba, y luego extendida a numerosos países de la región. En 2005, y en el marco del mismo proceso integrador, se crea también por iniciativa de Caracas, Petrocaribe, una alianza en materia petrolera entre algunos países del Caribe con Venezuela, consistente en que los países caribeños compren petróleo venezolano en condiciones de pago preferenciales. En 2006 y frente a los TLC firmados entre Colombia y Estados Unidos y Perú y Estados Unidos, Venezuela decide retirarse de la CAN y solicita formalmente el ingreso al MERCOSUR. Dos años antes, en diciembre de 2004, Venezuela firma el Tratado constitutivo de la CSN, renombrada en 2008 como UNASUR. A nivel bilateral, fundamentalmente desde 2002 en adelante (luego de la “intentona” de golpe) el país caribeño estrecharía sus relaciones con numerosos países de la región, en base a una política de ayuda económica que no sólo alcanzó a gobiernos sino también a movimientos sociales afines.

El ALBA constituye el núcleo duro de la política regional de integración propuesta y liderada por Venezuela⁶. Se auto-presenta como la alternativa al ALCA y contraparte del panamericanismo tradicional hegemonizado por Estados Unidos. Encarna así, los ideales bolivarianos de unidad latinoamericana, pero con un fuerte componente antiimperialista⁷. Se fundamenta en la creación de mecanismos que aprovechen las ventajas cooperativas entre las diferentes naciones asociadas para compensar las asimetrías entre esos países. Esto se realiza mediante la cooperación de fondos compensatorios, destinados a la corrección de discapacidades intrínsecas de los países miembros, y la aplicación del TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos). Como sostiene Altmann (2008), “los esfuerzos en torno al ALBA se ven materializados a través de dos estrategias: una primera dirigida a la conformación de una estación continental TVSUR y una segunda que se orienta a utilizar el recurso petrolero como instrumento de política exterior asociándolo al proceso de consolidación del ALBA, de Petrocaribe, de Petroandina y de Petrosur. En efecto, con la firma del Acuerdo Energético de Caracas en 2001, y posteriormente con la creación de Petrocaribe en 2005, aunado a la iniciativa de crear un Cono Energético Sudamericano, presentada en la cumbre del MERCOSUR en junio de 2005, y el papel protagónico de Venezuela en la I Cumbre Energética Sudamericana en abril de 2007, en Isla Margarita, se sientan las bases para crear nuevos escenarios para la cooperación e integración regional.”

De esta manera se puede observar que la visión sobre la integración regional que tiene el presidente Chávez se basa en la idea de la cooperación energética, con una fuerte presencia estatal y privilegiando la variable política antes que la comercial. De allí la visión crítica sobre los acuerdos regionales ya existentes precisamente por su marcado tinte comercial y “por estar al servicio del imperio y las oligarquías nacionales”. Los ingentes ingresos provenientes del petróleo permitieron convertir a Venezuela en un generador de fuerzas y contrafuerzas en la política regional, imprimiendo a ésta una dinámica novedosa y constantemente desafiante de todos los órdenes – la integración, la seguridad, la gobernabilidad. La política regional de Caracas se convirtió paulatinamente en un factor de polarización y disgregación en América Latina, precisamente por su carácter fuertemente ideologizado, antinorteamericano, anticapitalista e intervencionista (dada las reiteradas intervenciones en los asuntos internos de otros Estados, en especial en aquellos países más inestables de la región, como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Perú). Asimismo, al quedar encerrado en el enfrentamiento con los Estados Unidos,

el ALBA y la política regional venezolana crea un clima de tensión y fragmentación al plantear las relaciones de cada país en términos de “amigo-enemigo”, esto es, se está con el “imperio del mal”, con los Estados Unidos, o se está con la “unidad latinoamericana”, es decir, con Venezuela.

La política regional venezolana esconde una mirada geopolítica: desde la creación del ALBA hasta la solicitud de ingreso al MERCOSUR, pasando por la confrontación con los Estados Unidos, la visión del gobierno de Chávez representa un proyecto ambicioso de liderazgo. Incluso, las relaciones tejidas tanto con Brasil como con Argentina, responden a intereses estratégicos de Venezuela. Para Caracas, con un peso estructural menor que Argentina y Brasil, resulta fundamental fortalecer dicho eje en torno a su propia ideología y bajo una propuesta de integración concreta. El peso de Brasil en América Latina, hace que Venezuela busque afianzar las relaciones con Argentina como una forma de contrabalancear el poder y liderazgo brasileño, impidiendo que este sea absoluto o hegemónico.

Como explica Battaleme (2008), Venezuela emplea sus recursos materiales de poder para establecer su liderazgo que se apoya en los débiles países de la región, que necesitados de recursos, aceptan o se suman al proyecto bolivariano. Esto se debe en gran parte a la necesidad de divisas o a la necesidad de consolidar su poder doméstico que tienen dichos países, para lo cual el discurso antinorteamericano siempre ayuda o es útil en esta región. Venezuela presta sin condicionalidades de reformas a diferencia de otras instituciones internacionales – como el FMI – o países que asisten y prestan pero poniendo condiciones. Esa acción permite tranquilizar los espacios domésticos de estos regímenes, da visos de independencia y de la tan mentada “hermandad latinoamericana” y suma aliados ocasionales a la causa bolivariana, pero no deja de encubrir la realidad acerca de la dependencia estructural del endeudamiento que existe entre estas naciones. Como sostiene el mencionado autor, sólo se cambia el prestamista y si éste es laxo aunque a tasas muy convenientes, como lo es Venezuela, mejor aún.

Sin embargo, más allá de los “logros” conseguidos por Chávez existe una debilidad intrínseca al propio sistema político actual venezolano, y es que el mismo depende y se fundamenta sobre la persona del líder, con un escaso nivel de institucionalización del poder que permita darle continuidad al régimen más allá del tiempo que dure la persona de Chávez en el gobierno. Por otra parte, el status internacional de un país depende también del grado de legitimidad interna que tenga, y en ese sentido, es dudosa la legitimidad que se deriva de un régimen en donde el poder se ejerce de manera autoritaria, sin respeto alguno a las voces disidentes, a la libertad de expresión y con escasa transparencia en los actos de gobierno, más allá de la alusión a la “democracia participativa”.

Finalmente, podemos sostener que si Venezuela es un actor relevante en la región y con capacidades de ejercer un liderazgo alternativo, ello se debe no tanto a las tradicionales capacidades materiales de poder (territorio, población, índices económicos), como al provecho y el rédito de aquella con la que cuenta, es decir, los recursos energéticos, sumado a las relaciones que teje en torno a ello. El creciente poder de atracción que tiene Venezuela se debe en gran parte al componente material es decir, a los dividendos del petróleo, que le permiten a Chávez realizar una política altamente intrusiva en la región. En ese sentido, emula el mismo tipo específico de patrón intervencionista en asuntos

domésticos que tanto Chávez le critica a Estados Unidos. Asimismo, se puede señalar que la política regional venezolana en relación a la integración es más contradictoria que complementaria con los esquemas ya existentes, en especial, la UNASUR, porque replantea los cimientos mismos desde los cuales parten dichos procesos de integración. Consideramos que el liderazgo venezolano, así como es de novedoso e “intempestivo”, es de efímero, porque carece de toda institucionalidad y depende exclusivamente de la persona de un líder y de los recursos energéticos, que como sabemos, son agotables. En términos de Escudé, podríamos afirmar que Venezuela está “consumiendo autonomía” a costa de sus recursos energéticos, sin beneficios concretos para el largo plazo.

Brasil y su plataforma sudamericana

Con la transición democrática en 1985, Brasil inicia un proceso de profundización de las relaciones con los países del Cono Sur⁸. Luego de despejar las tradicionales hipótesis de conflicto con Argentina – mediante la firma de los acuerdos de salvaguardas nucleares - , se inicia, con el Programa de Integración y Cooperación Económica, un proyecto común entre ambos países, que redundaría a comienzos de la década del 90 en la creación del MERCOSUR. El mismo fue concebido desde sus orígenes como el núcleo de un proceso de integración sudamericano, de allí que Brasil propone, durante el gobierno de Itamar Franco, la creación de un área de libre comercio de Sudamérica (ALCSA) en 1993, partiendo de la convergencia de la CAN y MERCOSUR. El objetivo era crear en un plazo de diez años una zona de libre comercio subregional. En paralelo, el proyecto desarrolló y amplió la Iniciativa Amazónica, que Brasil lanzara en 1992, luego de la firma del TLCAN. De esta manera, Brasil comienza a consolidar la delimitación geográfica en torno a Sudamérica, y es en ésta, su región de pertenencia, donde se proyecta y concreta su influencia y liderazgo, en parte como respuesta a la creación del bloque económico de América del Norte y su posterior propuesta de crear un bloque continental, el ALCA.

Durante la presidencia de Cardoso, Brasil inaugura el proceso de Cumbres Sudamericanas de Presidentes y se lanza la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Ambas iniciativas se asentaron sobre dos ejes estratégicos: la integración económica y la integración física. Con la llegada de Lula a la presidencia, Brasil “sudamericaniza” aún más la agenda externa, y se concreta en la III Cumbre de Presidentes de América del Sur de 2004, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, devenida en 2008, UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas). La creación de la CSN-UNASUR significó un salto cualitativo en la integración del subcontinente.

La política regional brasileña se comprende teniendo en cuenta la prioridad principal que tiene Brasil, la cual consiste en constituirse en un importante jugador global⁹. En otras palabras, la política regional es una parte más de una política internacional que persigue como meta el darle un lugar destacado a Brasil en los asuntos internacionales. En ese sentido, las elites políticas brasileñas han comprendido que un medio esencial para alcanzar dicha meta es posicionar al país como un líder en la región que promueve la integración y la pacificación. Por lo tanto, se puede sostener que Brasilia “utiliza” los

procesos de integración regional para corroborar su pretensión de jugar un papel mayor en el ámbito internacional. Precisamente, busca cumplir con las expectativas de la comunidad internacional, que ve al Brasil como el único capaz de garantizar la estabilidad regional y el principal interlocutor válido¹⁰.

El país carioca busca promover sus propios intereses a través de una estrategia que privilegia la cooperación y el consenso con el resto de los países, persiguiendo de esa forma el reconocimiento de su liderazgo por parte de sus vecinos y evitar posibles recelos de lo que podría ser percibido un Brasil unilateral o hegemónico. Sin embargo, el proyecto brasileño presenta numerosos desafíos tanto internos como externos¹¹. En el ámbito externo, los desafíos se pueden resumir en tres. En primer lugar, señala Soares de Lima (2007), Brasil enfrenta el desafío de impedir que la propuesta de tratados de libre comercio bilaterales ofrecidos por Estados Unidos y otros países fuera de la región, se vuelvan el patrón dominante del regionalismo en el área, lo que haría inviable al MERCOSUR. En segundo lugar, la autora agrega el desafío de enfrentar la diplomacia del petróleo de Hugo Chávez, que otorga a Venezuela una capacidad de actuación prácticamente ilimitada y autónoma¹². En el primer caso, explica la experta, no se trata de oponerse a la acción estadounidense sino de neutralizar la atracción que el acceso a su mercado ejerce sobre los socios menores del MERCOSUR. Y en el caso de la diplomacia de Chávez, el desafío consiste en atraer a Venezuela al proyecto brasileño de integración explorando, por ejemplo, las múltiples áreas de cooperación en el plano energético. La entrada de Venezuela en el MERCOSUR se propuso y aceptó desde Brasilia justamente con el objetivo de alinear a ese país en un proyecto más coordinado y pragmático de integración, que no pasa necesariamente por adherir a una misma línea política e ideológica entre los socios¹³. El tercer desafío de la política regional brasileña creemos que lo representa Colombia, país que mantiene una relación estratégica con los Estados Unidos en la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico (Plan Colombia), más aún, luego del 11-S, cuando Estados Unidos redefinió a las FARC como grupo terrorista justificando así y aún más, su injerencia. Colombia es desde luego, el país latinoamericano que más ayuda militar recibe de Estados Unidos y el tercero o cuarto (depende el año) en el mundo. Asimismo, constituyen un desafío para la diplomacia brasileña las conflictivas relaciones entre Colombia y Venezuela, producto de la alianza que el primero mantiene con Washington, y del rol ambiguo de Chávez frente a la guerrilla colombiana.

Frente a estos tres desafíos, Brasil lleva adelante una política regional con un fuerte contenido estratégico que se basa en dos instrumentos claves (Gratius: 2007). Por un lado, la promoción de la integración sudamericana a través del diálogo político y la negociación y por otro lado, la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación. Para Brasil, la estabilidad regional es una condición previa a la integración y el liderazgo y en ese sentido aborda dicha cuestión tanto desde un punto de vista institucional como realista (Pippia: 2009). Es decir, no sólo busca canalizar las eventuales crisis a través de la vía institucional (como sería con UNASUR/ Consejo Sudamericano de Defensa) sino que al mismo tiempo refuerza la vigilancia de sus fronteras (tal es el caso de la frontera con Colombia) e incrementa su presencia militar, lo que sería la respuesta realista por parte de Brasil en cuanto a las crisis o focos de tensión en la región.

Con respecto a la política de integración, el MERCOSUR es el núcleo duro o la base, y UNASUR, el paso siguiente o segundo escalón. Ambos esquemas integracionistas deben leerse desde una perspectiva histórica para comprender que se complementan y tienen como común denominador el liderazgo brasileño. Si el MERCOSUR pone el acento en la variable comercial, la UNASUR/Consejo de Defensa Sudamericano lo hace en la integración física a través de proyectos de infraestructura, y en la variable política, como foro de concertación y cooperación y prevención de conflictos. Vemos así la visión multidimensional de la integración que defiende Brasil.

El carácter estratégico de la política regional brasileña se vislumbra también en el hecho de que al concentrarse en su área geográfica de pertenencia - América del Sur -, Brasil excluye a México y a otros países centroamericanos de sus iniciativas de integración, y de esta manera, contribuye a una separación geopolítica entre el Sur y el Norte del continente americano, rompiendo así, con la idea de una sola América Latina. Brasil busca de esta forma conseguir el liderazgo en América del Sur y en este caso, tratándose de un competidor como México, opta por excluirlo de sus esquemas de integración, ya que considera que México y Centroamérica pertenecen al área de influencia natural de Estados Unidos. Más aún, con su política pacificadora que busca la mediación y la estabilidad regional, Brasil intenta asegurar la menor injerencia posible por parte de Washington en la región, ya que cualquier inestabilidad podría ser excusa para la potencia hemisférica para intervenir en los asuntos sudamericanos (como sucede en la actualidad con Colombia). En este sentido, Brasil “resiste relativamente”, en términos de Rocha (2006).

La integración regional en torno a su liderazgo no sólo le otorga credenciales valiosos de cara a la comunidad internacional, sino también le sirve a Brasil en aras de consolidar su proyecto de desarrollo nacional. Como explican Vigevani, Ramazini Jr, Favaron y Correia (2008) la posición de Brasil en los procesos de integración regional, a lo largo del tiempo y actualmente, debe ser comprendida a la luz de factores estructurales e históricos de la política exterior que están enraizados en la sociedad y en el Estado brasileño. Eso no siempre implica rigidez e imposibilidad de cambio, pero son aspectos que deben ser considerados para la exacta comprensión de las dificultades existentes. Estos principios o creencias, el universalismo y la autonomía, sumado a un “destino de grandeza”, constituyen como un telón de fondo que brinda continuidad a la política exterior de Brasil, habiendo discontinuidades en la forma pragmática de implementarlos o en el peso que estos principios tienen en las opciones de política exterior (Gomes Saraiva: 2010). Sin embargo, mientras dichos elementos dotan de continuidad, dificultan al mismo tiempo la profundización de los esquemas de integración regional de los cuales Brasil forma parte. En otras palabras, con el objetivo de resguardar elevados márgenes de autonomía y preservar la búsqueda de universalismo, Brasil promueve procesos de integración con un marcado tinte intergubernamental y de baja institucionalización, lo que dificulta la profundización de la integración¹⁴.

Las ventajas con las que cuenta Brasil para ejercer su liderazgo en Sudamérica son numerosas. En primer lugar, es una “potencia del sur emergente” y un actor clave en la región. En segundo lugar, existen factores tales como el “retiro” relativo de América Latina por parte de Estados Unidos, y la evidente pérdida de eficacia de las organizaciones hemisféricas como OEA - en donde Estados Unidos conserva su influencia - para reducir o aplacar las tensiones o crisis regionales. En tercer lugar, las buenas relaciones

que mantiene Brasilia con la mayoría de los países de la región, y por último, la inconsistencia y la polarización del liderazgo y propuesta venezolana. Frente a esta realidad, Brasil busca presentarse ante sus vecinos como un líder que utiliza el consenso y no la imposición, y así intenta canalizar en torno de sí mismo (y sobre la base de sus propios intereses nacionales), la integración sudamericana, resistiendo al mismo tiempo la hegemonía norteamericana. Al interior del bloque prevalece un institucionalismo moderado y una agenda que persigue como objetivo enredar (política del *enmeshment*) los intereses de los países vecinos con los intereses brasileños.

México, sus debates y dilemas

Tradicionalmente, la participación de México en el escenario regional e internacional estuvo particularmente delineada por un conjunto de principios que sirvieron de fundamento a su política exterior. Este conjunto de principios se puede resumir en el respeto absoluto a la soberanía nacional y son producto del propio devenir histórico, desde sus luchas por la independencia, las sucesivas intervenciones extranjeras, y la experiencia doméstica. Sin embargo, la crisis de la deuda en los ochenta fue el puntapié para el inicio de una serie de reformas con consecuencias económicas y políticas que erosionaron progresivamente aquellos principios constitutivos de la política exterior mexicana y el pragmatismo pasó, fundamentalmente en los noventa, a primer lugar. El proceso de apertura comercial que se inicia en la década del ochenta, se consolida en la década siguiente con el gobierno de Carlos Salinas, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la presidencia de Ernesto Zedillo. Dicho proceso de cambio interno, junto a la transformación del escenario internacional, hicieron que México fortaleciera los vínculos con Estados Unidos y se extendiera la percepción de que el país azteca se “retiraba” de América Latina¹⁵.

La apertura democrática permitió que en el año 2000 asumiera la presidencia Vicente Fox, del Partido Autonomista Nacional. Su llegada propició un profundo debate y diversos sectores, incluso los más liberales, se pronunciaban por una “nueva política exterior”. Sin embargo, concluido el mandato panista, la mayoría de los analistas coincidieron en sus fuertes críticas al desempeño externo de México durante el sexenio de Fox. Uno de ellos, la autora González Uresti (entre otros), señalaba que México había perdido presencia, prestigio e influencia no sólo en América Latina sino en todos los ámbitos geográficos. Esa situación y con motivo del recambio de gobierno en el año 2006, generó nuevamente un profundo debate interno en torno a la estrategia de inserción internacional, y en relación a las relaciones con los principales aliados y socios. Como lo ha denominado Benítez Manaut (2006), la política exterior de México se encontró en una verdadera encrucijada, es decir, ante un dilema. Y en parte esa realidad pareciera ser un tanto permanente en México al vislumbrarse posiciones que, si bien persiguen un fin común – reposicionar al país en el actual equilibrio de fuerzas del siglo XXI – las estrategias o caminos a seguir son muy diferentes entre sí. Mientras por un lado, se encuentran los “realistas y pragmáticos”, que sostienen que México debe priorizar sus relaciones con Washington a través de la variable económica y del TLCAN, otros, los “normativistas”, defienden la idea de que es imperiosa la necesidad de diversificar las alianzas externas priorizando como variable central el multilateralismo.

México históricamente se ha destacado en América Latina por su posición geográfica, su potencial demográfico y sus recursos económicos. En el presente es, junto con Brasil, la economía más grande de la región, con una importante influencia cultural, e incluso económica, ya que las empresas mexicanas son las mayores y primeras inversionistas en América Latina, seguidas por las multinacionales brasileñas. Sin embargo, el interés y la presencia de México en la región, fundada especialmente en los fuertes lazos culturales, se han materializado en acciones aisladas, discontinúas, y segmentadas. La región ha estado siempre presente en el discurso de los gobiernos mexicanos pero no fue destinataria de políticas con continuidad, oscilando entre un gran activismo hasta la indiferencia. Ello le ha quitado capacidad a México para ejercer el papel de potencia regional dadas sus potencialidades. Como señala Pellicer (2006), las relaciones con América Latina versan entre el discurso y la realidad, y González (2008) explica las relaciones mexicano-latinoamericanas desde la paradoja que representa la cercanía simbólica y la lejanía material, dado lo determinante que ha sido la geografía y las fuerzas del mercado, que han hecho que México se volcara a los Estados Unidos, y no a sus vecinos del sur.

Alberto Rocha (2006) explica que la geoeconomía de México se puede explicar a partir de dos de sus rasgos centrales: 1. Sumamente diversificada y con vocación mundial, como demuestra el hecho de formar parte de numerosas organizaciones internacionales y de acuerdos de libre comercio; y 2. Extremadamente vinculada con América del Norte y especialmente concentrada con los Estados Unidos. Esta es casi una situación paradójica y el mencionado autor recurre a una metáfora para explicarla: “El alma de México mira el mundo y tiene vocación mundial; el cuerpo de México se encuentra anclado en América del Norte y vinculado con los Estados Unidos”. Políticamente México está presente en el mundo entero y deja escuchar su voz; económicamente México es persistente con América del Norte e insistente con los Estados Unidos.

Algo diferente sostiene Olga Pellicer (2006), quien destaca la cuestión acerca de la ubicación geopolítica de México y se pregunta a qué región pertenece su país. Señala que el ser vecino de Estados Unidos ejerce una enorme influencia y que ningún otro país en desarrollo comparte los problemas y ventajas que se derivan de dicha cercanía. México es para Estados Unidos un socio comercial pero no un aliado político, y en relación a América Latina, la autora señala que en términos comerciales, sólo el 4% del comercio exterior mexicano es con la región, mientras que en términos políticos, México no tiene una verdadera alianza estratégica con ningún país latinoamericano. Destaca finalmente, el carácter sumamente defensivo de la política exterior dado el peso del pasado.

El gobierno de Felipe Calderón ha dado una importancia particular a la política exterior para América Latina y el Caribe¹⁶ por varias razones, entra las que se destacan, la noción de que México perdió influencia en la región y el hecho de que Latinoamérica atraviesa una etapa de reacomodos geopolíticos. En ese sentido, realizó acciones tendientes a normalizar las relaciones de México con numerosos países y a relanzar el proceso de integración que el país azteca lidera en Centroamérica y el Caribe, denominado Plan Puebla Panamá, o “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica” (“Proyecto Mesoamérica”). El mismo se compone de los nueve estados que integran la región sur-sureste de México, siete países de América Central (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Belice, Nicaragua, República Dominicana y Honduras) y Colombia (que

ingresó como miembro pleno en 2006, siendo anteriormente país observador).

El interés de México por su región de pertenencia, si bien tiene larga data¹⁷, comienza a institucionalizarse en la década del 90. En 1987, en el marco de la reforma de la Constitución, queda establecida la cooperación internacional para el desarrollo como principio constitucional e importante herramienta de la política exterior. Desde entonces, se inicia un proceso de institucionalización de la cooperación mexicana en la región. Es durante la presidencia de Salinas de Gortari que en 1991 se lanza el proceso de Cumbres presidenciales del “Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxla-Gutiérrez” o “Mecanismo de Tuxla”, continuado durante la presidencia de Zedillo¹⁸. En el año 2001, durante el mandato de Vicente Fox, y en el marco del mismo proceso, se crea el “Plan Puebla Panamá”, luego renombrado “Proyecto Mesoamérica” en el año 2007, bajo la presidencia del actual gobierno. El mismo se encuentra vinculado con la red de acuerdos de libre comercio que integran la región, como los internos del área mesoamericana así como los externos DR/CAFTA (el Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos) y ALCA. En el plano de la economía, México tiene firmado desde el 2000 un TLC con los países centroamericanos del Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), que en realidad es uno firmado con Centroamérica, pues ya se había firmado con anterioridad respectivos TLC con Costa Rica y Nicaragua y negocia uno con Panamá.

Más allá de la búsqueda por parte del gobierno de Calderón de fortalecer la presencia de México en América Latina, el analista mexicano R. Velásquez Flores (2010) sostiene la hipótesis de que no existe un cambio sustantivo en la política exterior del actual gobierno con respecto del anterior, debido a que se mantiene una continuidad en las líneas generales. Dichas líneas son: una política exterior que promueve particularmente la economía, que refleja un mayor acercamiento a los principales socios comerciales, sobre todo con Estados Unidos, que representa un alejamiento, en los hechos, a las posiciones tradicionales de México, en especial frente a América Latina, y una política exterior sustentada en temas de seguridad luego de la violencia desatada por la guerra contra el crimen organizado (“Iniciativa Mérida”). Sin embargo, en la forma, sí existen algunos cambios importantes en comparación con la administración de Vicente Fox, entre los cuales figuran dos: una política exterior menos ideologizada y de menor perfil para evitar confrontaciones internas entre los principales actores políticos y sociales, y un acercamiento, fundamentalmente en el discurso, con gobiernos latinoamericanos de izquierda para ganar legitimidad democrática interna, debido al estrecho margen con el que Felipe Calderón ganó la elección presidencial en 2006.

Como conclusión, los debates y dilemas de México se presentan como problemas no resueltos que, indefectiblemente, se proyectan fronteras afuera. La base de estos dilemas radica en el hecho de limitar geográficamente con la primera potencia del mundo, y ser al mismo tiempo un país latinoamericano por su cultura e historia. La política regional mexicana es de naturaleza triangular, esto es, se crea e implementa en función de su vínculo con los Estados Unidos. En ese sentido, González (2008) explica que Estados Unidos es el punto de referencia básico en la política exterior de México hacia América Latina, hasta el punto de que el nivel de atención y actividad de México en la región, así como el tipo de estrategias e instrumentos utilizados, responden en gran medida a las políticas e iniciativas de Estados Unidos en el área o al impacto de los acontecimientos

regionales sobre las relaciones de México con Estados Unidos. Esto resta consistencia y autonomía a la política regional mexicana y por lo tanto, obstaculiza las posibilidades de erigirse como líder regional.

México es visto como un actor clave en América Latina más por sus recursos materiales de poder, que por la influencia y liderazgo que ejerce efectivamente en los asuntos de la región. La idea de que el liderazgo no debe proclamarse sino ejercerse y que los líderes tienen que producir hechos, no (sólo) palabras (Malamud y Schmitter: 2005), parece calzar justo en la imagen de México en América Latina. El liderazgo que representa México se circunscribe al área centroamericana y caribeña, en donde México es visto como “el hermano mayor”. Sin embargo, dicho liderazgo se presenta bajo una forma subordinada al punto de referencia mexicano, esto es, su vínculo con los Estados Unidos.

Comentarios finales

En América Latina, tres de los actores con capacidad de liderar han optado por seguir sus propias opciones en materia de integración. México optó en primer lugar por América del Norte, por su vínculo con Estados Unidos y secundariamente por los países centroamericanos, en el marco del TLCAN y el Proyecto Mesoamericano. Brasil, por su parte, apostó a América del Sur en el ámbito del MERCOSUR y la UNASUR, a través del diálogo y la negociación así como la mediación, manteniendo relativa autonomía con respecto a los Estados Unidos. Mientras que Venezuela desde el advenimiento de Chávez, propone una integración ideologizada basada en los recursos energéticos, y una retórica y un estilo confrontativo con la potencia hemisférica.

Así, las políticas regionales de Brasil, México y Venezuela no promueven una verdadera y sólida integración, sino más bien parecen perpetuar la fragmentación y división. Se trata de tres países con enorme responsabilidad en la integración regional dadas sus respectivas capacidades, pero al llevar adelante modelos de inserción internacional tan distintos entre sí, los intereses que guían el accionar de sus gobiernos no son demasiado convergentes, y por lo tanto, las visiones y expectativas sobre la integración regional tampoco son convergentes. Esta situación conlleva a que cada uno de ellos lidere esquemas de integración que perpetúan la fragmentación de la región en su conjunto.

Mientras que para México, por ejemplo, sus intereses pasan por cuestiones directamente relacionadas a su vínculo con Washington, para Brasil, por su parte, sus intereses pasan por consolidar su papel de líder en América del Sur (aún sin poder ni querer pagar todos los costos) y ganar peso en la política internacional; y para Venezuela, el interés está puesto en sumar aliados a su causa revolucionaria. La integración de la región ha quedado subordinada a los intereses poco coincidentes de los tres países que hoy tienen mayor capacidad de liderazgo.

El rol de Brasil es central por ser la primera potencia de la región. La sensación de estancamiento del MERCOSUR, y el no estar dispuesto a pagar los costos que significaba su profundización¹⁹, sumado al objetivo primero del Brasil que es aumentar su poder en la política internacional (CSNU y OMC), hicieron que el gigante sudamericano desplazara el interés por la integración económica hacia la cooperación política, en el marco de UNASUR, más laxa y flexible. En este sentido, Brasil promueve un esque-

ma de integración coordinado y liderado por Brasilia como plataforma internacional, limitado geográficamente en Sudamérica. Sin embargo, Venezuela promueve y lidera su propio esquema de integración, el ALBA, que pone en cuestión los propios cimientos que sirvieron y sirven de base al MERCOSUR y UNASUR (economía de mercado y democracia representativa), por fundarse en una ideología, y unos medios que Brasil no comparte. Por su parte, México – la segunda potencia latinoamericana – aspira a recuperar presencia e influencia en la región, pero subordinando esto a sus intereses prioritarios que pasan por su vínculo con Washington.

Como sostiene Gutiérrez Fernández (2008) resulta paradójico que América Latina, cuya historia está marcada desde su origen por el anhelo de integración, sea al mismo tiempo una región donde la integración se desenvuelve con tantos obstáculos. Sin duda, existen múltiples explicaciones pero no se puede soslayar el hecho de que en la actualidad existen – si no es que compiten – visiones diversas sobre la integración de la región, visiones que en mayor o menor grado se han reflejado en el conjunto de mecanismos y foros regionales y subregionales de distinta naturaleza y alcance que hoy existen. La falta de una visión medianamente compartida sobre el alcance y naturaleza de la integración latinoamericana implica el riesgo de incrementar el rezago que existe frente a otras regiones del mundo que se están insertando con mayor éxito en los procesos de transformación mundial de las últimas décadas.

Creemos que en América Latina, la integración es más “discursiva” que real. En otras palabras, si se recopilara la enorme cantidad de discursos de los presidentes latinoamericanos, se podría creer que realmente la región se encuentra integrada y que se hace escuchar en el mundo con una sola voz. Pero un análisis más profundo demuestra que eso no es así. Los procesos de integración en marcha presentan numerosos déficits, tanto por disputas económicas entre los países, como por la escasa institucionalización, y la persistencia en las “*soft rules*”²⁰, que comprometen escasamente a los países miembros al fiel cumplimiento de los acuerdos pactados. En ese sentido, hace falta más voluntad política de las partes para poner en marcha procesos de integración que promuevan la convergencia de intereses y motivaciones.

La fragmentación en América Latina esconde una realidad aún más penosa, y es la de países fragmentados interiormente, con democracias poco consolidadas o imperfectas (o “delegativas”), con una enorme cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza y miseria, y con elevados niveles de corrupción. Cabe preguntarse entonces, cuál debería ser el objetivo último que todos los países de la región deberían perseguir al buscar su integración, recordando que ésta es sólo un medio y no un fin en sí mismo. Para ello se necesita una integración más “democrática”, en la que no sólo participe el ejecutivo de turno – los procesos de integración de la región no sólo son fuertemente intergubernamentales, sino más aún “hiper presidenciales” –, sino en conjunto con los parlamentos y congresos, y la sociedad civil. Se necesita una integración para la “gente”: que pueda palparla el turista, el empresario, el trabajador, el estudiante y el ama de casa.

La tan ansiada integración de América Latina necesita de menos discursos y más acciones concretas, de más voluntad política de todas las partes implicadas, y de no perder de vista la necesidad de profundizar los esquemas de integración ya existentes y que son los núcleos duros de la integración. A pesar de que en los últimos años han surgido

—o resurgido — diversas propuestas de integración, como son ALBA, UNASUR o Proyecto Mesoamérica, ninguna ha logrado consolidarse y servir de cauce regional para el conjunto latinoamericano.

Recibido: 25/04/12. Aceptado: 02/08/12

NOTAS

- 1 Aunque puede resultar una obviedad, deseamos dejar en claro que nuestro abordaje del estudio de la integración regional es de carácter esencialmente político y desde la disciplina de las relaciones internacionales.
- 2 Decimos la “Venezuela de Chávez”, porque es a partir de la asunción del actual presidente que la política exterior del Caracas ha presentado cambios estructurales en comparación con los períodos anteriores. Son estos cambios los que han dotado a Venezuela de un status diferente al que tradicionalmente el país había tenido.
- 3 Dejamos de lado a dos actores que también presentan un conjunto de capacidades considerable y que pueden proyectar también alguna forma de poder (entendida como influencia): Argentina y Chile. Este último, por la estrategia de inserción global que optó, es muy pasible de tomar en consideración. Por cuestiones de espacio, se ha dejado de lado. En cuanto a Argentina, hemos trabajado su situación en TORRES DEL SEL, Micaela (2009).
- 4 El pacto llamado de Punto Fijo fue firmado en el año 1961 entre las elites políticas, económicas y sindicales, para evitar el retorno de los militares al poder. Este pacto, firmado entre los dirigentes de Acción Democrática y COPEI, rigió el sistema venezolano durante cuarenta años. Como sostienen Coufiggnal y van Eeuwen (2004), más que un sistema democrático fue un “despotismo bipartidario” lo que se instaló, con una distribución completa del poder. Durante un cuarto de siglo, el pacto de Punto Fijo permitió estabilizar la vida política, pero cuando en 1989, la AD se sucedió a sí misma sólo produjo efectos nocivos. El segundo mandato de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) enfrentó la caída de los precios de los hidrocarburos (que se sentía desde 1983) con una política de corte neoliberal. Las medidas de austeridad y el precio del transporte como detonante, provocaron lo que se conoció como el “Caracazo” (1989). A partir de entonces, un oficial, Hugo Chávez, lideró el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200, desde donde se conjeturó las acciones futuras. En 1992, el grupo de oficiales paracaidistas conducidos por Chávez, intentó un golpe de estado, fracasó al cabo de unas horas. Chávez fue puesto prisionero durante poco más de dos años y dejado en libertad en 1994 por el presidente Caldera.
- 5 Las críticas más radicales por parte de Chávez hacia los Estados Unidos se dan no sólo a raíz del intento de golpe de Estado en 2002 (en 2003, el Consejo Nacional de Defensa de Venezuela elaboró un informe en el cual se denuncia la participación de Washington en el fallido golpe) sino también con ocasión de la invasión norteamericana a Irak en el 2003.
- 6 Fue creado en diciembre de 2004 en La Habana, por el acuerdo entre Venezuela y Cuba, al que luego se sumaron dos países sudamericanos (Bolivia en el 2006 y Ecuador en 2009) y dos centroamericanos (Nicaragua en 2007 y Honduras en 2008), y por el Memorando de Entendimiento de 2007, se agregaron los pequeños estados caribeños no hispanohablantes (Antigua y Barbuda y Dominica, y San Vicente y las Granadinas).
- 7 Sobre el ALBA ver Oliva Campos (2007), y Altmann (2008).
- 8 Aclaremos que el “proceso de sudamericanización” de la política exterior brasileña comienza a fines de la década del 70.
- 9 Como señalan numerosos autores, Brasil siempre buscó ocupar un lugar importante en los asuntos internacionales. De hecho se habla de un “destino de grandeza” que tiene el Brasil. Ver Gomes Saraiva (2010)
- 10 Esta idea de constituirse en un “interlocutor” de la región ante el mundo, se desprende de definiciones que han hecho funcionarios brasileños. Tal es el caso de declaraciones del principal asesor del presidente Lula, Marco Aurelio García, quien sostuvo que Brasil mantiene una “política de interlocución” con Estados Unidos.
- 11 Ver: Sergio Danese (2001), Soares de Lima (2007).
- 12 Venezuela lleva adelante un acelerado proceso de modernización de las fuerzas armadas que podría llegar a romper equilibrios regionales y desafiar militarmente el tradicional predominio brasileño en este campo. De todas maneras, si bien las capacidades militares de Brasil son las más grandes de América Latina el presupuesto que se destina a las fuerzas representa tan sólo el 2,60% del PIB total. Las FF AA de Colombia, Venezuela y Chile, principalmente, y Perú y Ecuador en menor medida, han incrementado sus presupuestos de defensa más aceleradamente que los brasileños y han incorporado avanzados sistemas de armas.
- 13 Pippia (2009) define la política de Brasil con respecto a Venezuela como una política de *enmeshment*, esto es la creación de un entramado legal-normativo-formal que “enrede” al *Rogue State* de forma tal que les reduzca sus márgenes de maniobra unilateral, los someta a un comportamiento previsible y lo implique en una relación de interdependencia - tanto en materia de seguridad como en términos comerciales - con sus vecinos. La política de

- enmeshment* tiene por objetivo moderar los impulsos del *Rogue State* y, mediante la interdependencia, producirle nuevos incentivos que le generen una actitud más consensual.
- 14 Como sostienen los autores, Vigevani, Ramazini Jr, Favaron e Correia (2008), la idea de universalismo está asociada con las propias características geográficas, étnicas y culturales del país, enraizadas en la sociedad y en las elites políticas, y alude a la idea de estar abierto a tener relaciones con todos los países, independientemente de su localización geográfica. La idea de autonomía es entendida en términos de independencia y definida como el margen de maniobra que un país tiene en sus relaciones con los demás estados, y en su actuación en la política internacional. Ambas ideas o creencias han sido una constante en la política exterior del Brasil.
 - 15 El analista brasileño Celso Lafer, afirmaba que el área había quedado dividida en dos zonas geopolíticas. “(...) hay que tener en cuenta que México, debido a su participación en el TLCAN, y América Central y el Caribe, en virtud de la acción centrípeta de la economía norteamericana, vieron aumentar su grado de interdependencia con el norte de manera aun más significativa en los últimos años. Por ese motivo, el futuro de esa parte de América Latina está cada vez más vinculado a lo que ocurre en Estados Unidos. América del Sur, en contraste, tiene relaciones regionales e internacionales más diversificadas, tanto en el plano económico como en el político. Éste es un dato de la realidad contemporánea que le otorga una especificidad propia en el contexto de América Latina, del cual cabe extraer las consecuencias apropiadas en materia de política exterior” LAFER (2002:67 y 68). Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) México fue visto como defensor incluso de los intereses norteamericanos. El gobierno de Fox dio prioridad a los vínculos con Washington, defendió el ALCA y la lucha antiterrorista. Asimismo, al introducir en la agenda mexicana la defensa de los derechos humanos, votó en contra de Cuba en la otrora Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Estos dos factores, en conjunto con los errores diplomáticos de Vicente Fox, relacionados con manifestaciones verbales poco acertadas, así como la fallida apuesta del Secretario de Relaciones Exteriores por lograr la Secretaría General de la OEA, distanciaron a México de un buen número de países de América Latina, teniendo en cuenta que se vieron afectadas profundamente las relaciones con Cuba y Venezuela, y se pusieron bajo tensión con Bolivia, Argentina y Chile.
 - 16 En palabras de Felipe Calderón: “México, país orgullosamente latinoamericano que está ubicado en América del Norte”; “México debe ser puente entre América del Norte y el resto del continente en la búsqueda del desarrollo hemisférico”. Y en relación a América Latina: “Yo quiero también más México en el mundo, quiero que México reasuma su liderazgo internacional, especialmente en América Latina”, “México es un actor indispensable en la concertación y en los equilibrios regionales, un actor indispensable en los procesos de integración (...)”. “Por eso es preciso que recuperemos espacios de interlocución y cooperación en los principales factores regionales y que profundicemos nuestras alianzas estratégicas”. Discurso disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=34149>
En la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (en Campeche, México, 10 de abril de 2007), convocada por el gobierno de Felipe Calderón, éste dio un discurso en el que sostuvo que “Es tiempo de acercarnos más a nuestros países hermanos latinoamericanos y en especial a los centroamericanos, es tiempo de que México asuma su responsabilidad, en el rol que le corresponde de equilibrio, de ponderación y de liderazgo regional”.
 - 17 Los antecedentes de la cooperación de México con su región de pertenencia se remontan a los años 70 y especialmente en los 80 con iniciativas como la suscripción del Pacto de San José así como la creación del Grupo de Contadora para mediar en el conflicto centroamericano (de hecho, la presencia de México en Centroamérica se ha visto concentrada en la contribución de la resolución de conflictos- tanto en la década del 80 como en los 90).
 - 18 Se crea un organismo intersecretarial denominado Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA), y la extensión de sus actividades al Caribe en 1994, así como la creación, en 1998, de la Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, como parte del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXI) y la única de sus áreas con una especificidad de carácter geográfico.
 - 19 Bernal Mesa (2008) explica que Brasil pudo haber hecho avanzar el MERCOSUR e, incluso, haberlo hecho funcional a sus grandes objetivos de política mundial – ser considerado como una indiscutida potencia regional – pero no estuvo dispuesto a pagar el costo.
 - 20 *Soft rules* o “reglas suaves” significa que la mayoría de las reglas que se establecen no son de carácter obligatorio o con débiles mecanismos de aplicación. La mayoría de las decisiones se toman por unanimidad o consenso, lo que hace que los arreglos sean voluntarios. El nivel de supranacionalidad es escaso o nulo en los procesos de integración de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Altmann, Josette. “ALBA: ¿Un proyecto alternativo para América Latina?”, *Real Instituto Elcano*, ARI N° 17/2008.
Benítez Manaut, Raúl. “México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación”, *Revista Nueva Sociedad* N° 206, Noviembre-Diciembre 2006.
Bernal Mesa, Raúl. “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, coopera-

- ción y factores de tensión), *Revista Brasileira de Política Internacional* N° 51, agosto de 2008.
- Danese, Sergio. “¿Liderazgo brasileiro?”, *Foreign Affairs en Español*, Otoño-Invierno 2001.
- Gomes Saraiva, Miriam. “Política externa brasileira para os países sudamericanos e os processos da integração na região: Crenças na formulação e pragmatismo na prática”, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N° 8, julio de 2010.
- González, Guadalupe. “México: un país ambiguo frente al mundo”, *Foreign Affairs en Español*, Abril-Junio 2007.
- González, Guadalupe. “México en América Latina, el difícil juego del equilibrista”, *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre 2007
- González, Guadalupe. “México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrista”, en Ricardo Lagos (Compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Bs.As, 2008.
- González Urrutia, Edmundo. “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, *Nueva Sociedad* N° 205, 2006.
- Gratius, Susanne. “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?”, FRIDE, Documento de Trabajo 35, Madrid, Abril de 2007.
- Green, Rosario. “México en las Américas. Entre un Norte económico y un Sur político”, *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre 2004.
- Gutiérrez Fernández, Gerónimo. “Consideraciones sobre la política exterior hacia América Latina y el Caribe”, *Bien Común*, Fundación Preciado, México, Número 152, agosto 2007.
- Hirst, Monica. “La política de Brasil hacia las Américas”, *Foreign Affairs en Español*, Otoño-invierno 2001.
- Hirst, Monica. “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Revista Nueva Sociedad* N° 205, Año 2006.
- Kaplan, Marcos. “Neocesarismo y constitucionalismo: el caso Chávez y Venezuela”, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe. “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, *Desarrollo Económico*, vol.45, N°181, abril-junio de 1995.
- Pellicer, Olga. “Mexico: ¿A reluctant Middle Power?”, *FES Briefing Paper*, México: Fridich Ebert Stiftung, junio de 2006.
- Pippia, Juan, “Path to power: Como la política regional de Brasil está impactando en su status internacional”. Ponencia presentada en el IV Encuentro de CERPI y las II Jornadas del CENSUD. UNLP, IRI, Agosto 2009.
- Rocha, Alberto. “La geopolítica de México en Centroamérica: ¿Una hegemonía regional?”, *Sociologías*, Porto Alegre, Año 8, n° 16, 2006.
- Romero, Carlos. “Venezuela y Estados Unidos: ¿Una relación esquizofrénica?”, *Nueva Sociedad* N° 206, noviembre-diciembre de 2006.
- Sanjuán, Ana María. “América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región”, en Ricardo Lagos (Compilador): *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Bs.As, 2008.
- Serbin, Andrés. “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, CEIPAZ *Centro de Educación e Investigación para la paz*, Anuario 2008-2009.
- Serbin, Andrés. “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”, *Nueva Sociedad*, N° 42, mayo-junio de 2010.
- Soares de Lima, María Regina. “Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur”, *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre 2007.
- Soares de Lima, María Regina. “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?”, en Ricardo Lagos (Compilador): *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Bs. As, 2008.
- Soria, Víctor. “La inserción de Brasil y México en sus esquemas regionales de integración en el contexto de la globalización y el ALCA”, en Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp): *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4
- Torres del Sel, María Micaela. “América Latina y la cuestión de los liderazgos: el ascenso de México y Brasil y la caída de la Argentina”, en Miranda, Roberto (comp.): *Avances y Contrariedades. La política internacional argentina en América Latina durante la salida del default*, Ed. de la UCSF, Santa Fe, 2009.
- Velázquez Flores, Rafael. “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010.
- Vigevani, Tullo; De Muro Favaron, Gustavo; Ramanzini Júnior, Haroldo; Alves Correia, Rodrigo. “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2008.
- Zinni, Federico, “Brasil y Venezuela: dos liderazgos de una integración aún pendiente” artículo elaborado para la materia Política Latinoamericana, Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Primer Cuatrimestre de 2009. On line: <http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/zinni.pdf>