

# Brasil y Venezuela: Dos liderazgos de una integración aún pendiente

Federico Zinni

Estudiante de Sociología

✉ federicozinni@gmail.com

La crisis del modelo neoliberal basado en el “Consenso de Washington” y el desplazamiento de la región hacia un segundo plano de la agenda estratégica estadounidense (en especial después del atentado a las torres gemelas en el 2001, donde otras regiones del globo concentraron la atención norteamericana), ha puesto en evidencia la carencia de un liderazgo consolidado en Latinoamérica. En efecto, si bien ambos factores redundaron en un menor peso de los Estados Unidos en la región, que le permitió a los países latinoamericanos contar con una mayor autonomía para definir su política exterior, lo cierto es que al mismo tiempo dejó en claro la ausencia de una referencia alternativa que pudiera ocupar, en alguna medida, el lugar dejado vacante por los norteamericanos.

Por su peso demográfico y económico, dos son los países de América Latina que tradicionalmente se consideran en condiciones de ejercer un rol protagónico a nivel regional: México y Brasil. Por el lado de México, la clara orientación hacia el Norte de su política exterior, en especial a partir de la firma del North American Free Trade Agreement (NAFTA) en 1994, le hizo perder presencia e influencia en los países latinoamericanos. Esta dinámica se profundizó aún más durante la presidencia de Vicente Fox, que aplicó una política de alineamiento sistemático con los Estados Unidos, que incluyó fuertes peleas públicas con los gobiernos de Venezuela y Cuba. Si bien el nuevo presidente Felipe Calderón está buscando revertir esta tendencia, lo cierto es que hasta el momento se ha limitado a tratar de enmendar los daños causados por su antecesor. Por lo demás, la extrema dependencia de la economía mexicana en relación con Estados Unidos (que representa más del 80% de su intercambio comercial) le resta margen de acción como para ensayar una política innovadora sobre el resto del continente.

Brasil, por su parte, continuó oscilando entre su doble condición de protagonista regional y potencial actor global, roles que reclaman muchas veces de actuaciones contrapuestas. El primer mandato del gobierno de Lula da Silva no terminó de resolver este dilema, pero pareció inclinarse hacia una estrategia que privilegiara la inserción en el plano internacional, llegando a adoptar objetivos sumamente ambiciosos que, según algunos analistas, demostraron un “déficit de realismo estratégico” en la política exterior brasileña<sup>1</sup>. Las iniciativas de acercamiento con otras potencias intermedias (India, Sudáfrica), los desmedidos esfuerzos para ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o el intento de obtener la dirección de la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuando ya existía un candidato uruguayo representando a Latinoamérica, son algunas muestras de esta orientación. Aún las políticas dirigidas al continente parecieron responder por sobre todo a la necesidad de posicionarse a escala global,

---

<sup>1</sup> Ayllón, Bruno y Viola, Eduardo: “Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior”, disponible en <[www.brasilespanha.com.br/artigos/113-Ayllon.pdf](http://www.brasilespanha.com.br/artigos/113-Ayllon.pdf)>, septiembre/octubre 2006.

tal es el caso de la polémica participación de Brasil como líder de las “fuerzas de paz” de las Naciones Unidas en Haití. Finalmente, la escasa perspectiva regional de la política exterior brasileña circunscribió las iniciativas integracionistas al ámbito sudamericano, especialmente entorno del MERCOSUR. Estas se encontraron excesivamente concentradas en los aspectos económicos de la integración, relegando a un segundo plano la agenda política de la región, de la cual Brasil mantuvo cautelosa distancia, en pos de evitar un eventual involucramiento en situaciones problemáticas<sup>2</sup>. Incluso los avances en materia económica fueron limitados, debido a la poca predisposición del país carioca (y, en rigor de verdad, de Argentina, el otro socio mayoritario del bloque comercial) para conciliar los intereses divergentes en el seno del MERCOSUR, particularmente con los de aquellos países de menor volumen, como Uruguay y Paraguay. En suma, Brasil se mostró reticente a asumir los costes políticos y económicos que le concernían por su peso específico dentro de la región y que resultan inevitables si se pretende ocupar un lugar de liderazgo.

Ante este contexto, otro país, a partir de su control sobre recursos energéticos estratégicos, su considerable caudal financiero y sus profundas transformaciones políticas, comenzó ganar espacio como un potencial tercer liderazgo regional de peso. Estamos hablando, por supuesto, de Venezuela.

### ■ Venezuela: un liderazgo inesperado

Desde la llegada de Hugo Chávez al poder en 1998, comenzaron suscitarse cambios profundos en la política exterior de Venezuela. Sin embargo, estos procesos de radicalización fueron más paulatinos de lo que comúnmente se cree. En efecto, durante una etapa inicial, el gobierno de Venezuela sostuvo varios aspectos que habían caracterizado las relaciones internacionales de la IV República, mientras que iba desarrollando paralelamente los pilares de una diplomacia alternativa<sup>3</sup>. Así, si bien se intentó conservar una convivencia medianamente armoniosa con los Estados Unidos y se continuó participando activamente en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), a la vez se tomaron pasos hacia la conformación de un nuevo paradigma en política exterior. Una de las acciones más significativas en este sentido fue el impulso protagónico que tuvo Chávez en la reactivación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), clave para apuntalar el precio del crudo y engrosar la disponibilidad de capital de Venezuela.

Es dentro de ese marco desde donde fue imponiéndose en la agenda diplomática venezolana el afianzamiento de las relaciones con los demás países de la región. La misma Constitución proclamada en 1999 establecía, en su Artículo 153, el lugar privilegiado que ocupaban las políticas de integración y unión de América Latina. Asimismo, durante esta etapa también se fortalecieron las relaciones con Cuba, firmándose los primeros de lo que sería una larga serie de convenios de

<sup>2</sup> Si bien, como veremos más adelante, esta tendencia parece estar cambiando, continúa siendo llamativo el papel marginal que ha tenido Brasil en los conflictos interregionales de los últimos años. Un ejemplo paradigmático de este poco involucramiento se vio durante la disputa entre Argentina y Uruguay por el problema de las plantas de celulosa Botnia y Ence. En aquella ocasión, ambos países debieron recurrir a la mediación de un enviado del Rey de España, ante la poca disposición del gobierno brasileño por intervenir.

<sup>3</sup> Mora Brito, Daniel: “La política exterior de Hugo Chávez en tres actos (1998-2004)”, disponible en: <[www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18160/2/articulo16-8.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18160/2/articulo16-8.pdf)>, noviembre/abril 2004.

cooperación. La novedad de este vínculo estaba dada por su naturaleza política, basada en la afinidad ideológica de Chávez con Fidel Castro y en el valor simbólico que la isla tiene para Latinoamérica.

Pero será a partir del 2001 cuando estas tendencias comenzarán a profundizarse. Los atentados del 11 de septiembre llevaron a Estados Unidos a radicalizar su política exterior y a adoptar una posición más confrontativa con aquellos países con los que mantenían tensiones, como Venezuela. Esta radicalización incluyó el apoyo político, logístico y financiero a los sectores más extremistas de la oposición venezolana. El golpe de estado de abril de 2002, en donde Chávez fue desplazado por 48 hs. del poder, fue el corolario de estas conspiraciones, y significó un punto de quiebre en el proceso revolucionario bolivariano, que declaró por primera vez su carácter “antiimperialista” y denunció la participación estadounidense en los intentos de desestabilización. Durante aquellas jornadas, quedó demostrada la importancia estratégica de contar con el apoyo de otros gobiernos de la región y la necesidad de multiplicar la influencia sobre el resto de los países latinoamericanos. Es desde ese momento cuando se inicia una nueva etapa en la política exterior venezolana, mucho más expansiva y ambiciosa.

Esta nueva fase se basó en las dos ventajas claves que poseía Venezuela respecto a los demás países de la región: la presencia de un liderazgo carismático capaz de proyectarse por fuera de los límites del propio país, y la amplia disponibilidad de recursos financieros, debido al crecimiento exponencial de los precios del petróleo.

A la profundización de los vínculos con Cuba, se sumarían entonces nuevas iniciativas de cooperación. En el 2005, se crea PETROCARIBE, una alianza que establecía condiciones preferenciales a países caribeños para la compra de petróleo venezolano. Asimismo, ante los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados por Colombia y Perú con los Estados Unidos, se consumaría la salida definitiva de la CAN y se iniciarían los mecanismos formales para el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. A nivel bilateral, en los años siguientes el país caribeño estrecharía sus relaciones con diversos países de la región, en base a una generosa política de ayuda económica que no sólo se limitó a la asistencia a otros gobiernos sino que alcanzó a movimientos sociales afines. Todas estas medidas fueron acompañadas por la elocuencia y carisma de Chávez, que se encargó de insertarlas en un proyecto concreto, dotándolas de sentido ideológico<sup>4</sup>. La conjugación unísona de estas herramientas políticas y económicas, y el vacío de liderazgo existente en Latinoamérica, permitió que, poco a poco, Venezuela, y en particular Chávez, fuesen ganando espacio en la escena regional.

Resulta importante enmarcar esta estrategia de Chávez dentro de una determinada visión de la realidad geopolítica mundial. Sintéticamente, la tesis base que sostiene el proyecto bolivariano es que la época histórica caracterizada por la hegemonía incuestionable de los Estados Unidos ha llegado a su fin. Nos dirigimos entonces a

---

<sup>4</sup> Si bien las limitaciones del presente trabajo nos obligan a esta descripción sucinta de la estrategia bilateral de la política exterior de Chávez, puede ser útil apenas mencionar el caso de las relaciones con Argentina. Los emprendimientos productivos y, por sobre todo, la ayuda financiera prestada al país, facilitaron, a su vez (y en cierta medida como moneda de cambio), la creación de espacios para fomentar la ideología bolivariana. Así, Chávez realizó actos masivos en Argentina, financió casi explícitamente a algunas organizaciones sociales locales, y se garantizó el apoyo del popular gobierno de Kirchner a diversas iniciativas internacionales. Esta lógica de ganar influencia a partir del apoyo económico, para luego consolidar políticamente el terreno ganado, se repetiría también en otros países de la región.

la conformación de un mundo multipolar, en donde la potencia norteamericana sigue jugando un rol importante, pero ya no único, debiendo lidiar desde ahora con otros focos de poder global. Bajo esta óptica, estaríamos entrando a un escenario de convivencia inestable (y no siempre pacífica) entre los distintos polos de influencia. La apuesta de Venezuela es, en ese contexto, hacer de la región uno de esos polos de poder, configurado especialmente a partir de la articulación de un potencial eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires<sup>5</sup>.

Una demostración concreta de los alcances que podía tener una triple alianza de este tipo se pudo ver en la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en el año 2005. En aquella ocasión, la acción conjunta de Chávez, Lula y Kirchner (los “tres mosqueteros”, tal como lo definió, con su habitual verborragia, el presidente venezolano), permitió imponer el rechazo a la propuesta norteamericana de alcanzar compromisos concretos para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El modelo de integración continental defendido por los Estados Unidos terminó de mostrarse inviable tras el cónclave, pero la comunión entre los tres socios pocas veces volvería a repetirse con tal intensidad.

En medio de aquella disputa, Venezuela ensayó la jugada más ambiciosa de su política exterior: la creación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Concebido como un modelo de integración basado en la afinidad ideológica de los gobiernos participantes, desde ALBA se buscó implementar mecanismos de intercambio que no estuvieran orientados exclusivamente a las necesidades del mercado, sino que, por sobre todo, se encontraran en función de consolidar un bloque político capaz de adoptar posiciones comunes en el plano continental. En cierta medida, para Chávez se trataba de consolidar políticamente las alianzas ya existentes. Por otro lado, le permitía presentar la región un proyecto de integración concreto, condición necesaria para toda pretensión de conducción.

Para Venezuela, país estructuralmente de menor peso relativo que Argentina y Brasil, resulta de vital importancia fortalecer este núcleo ideológico, en orden de estar en mejores condiciones para integrar e influir en el eje de poder Caracas-Brasilia-Buenos Aires que se pretende construir. En efecto, el fortalecimiento de un abanico de alianzas propio resulta un complemento fundamental para configurar un esquema tripartito de liderazgo regional. Este objetivo implica inevitablemente tomar los recaudos para tratar de impedir, en la medida de lo posible, que Brasil esté en condiciones de acceder a una posición de liderazgo absoluto. El interés mostrado en la recuperación de Argentina apunta exactamente al mismo sentido de contar con contrapesos fuertes a la eminente supremacía brasileña.

Sin embargo, y más allá de los avances que fueron mencionados, la política exterior de Venezuela evidencia tres claras debilidades internas, que amenazan con ponerle límites a los planes de ampliar su influencia en la región. En primer lugar, la excesiva dependencia del proceso entorno a la figura de Chávez, habiéndose notado pocos progresos en la institucionalización de los vínculos hasta ahora construidos. En segundo lugar, a pesar de los intentos por dotar de fundamentos políticos a los lazos forjados con otros Estados, lo cierto es que estos siguen sustentados en buena parte por la solidaridad económica venezolana, que sólo podrá continuar si se mantiene el alto flujo de divisas por las exportaciones de petróleo (los famosos “petrodólares”). Por último, en tercer lugar, este tipo particular de vinculación ha generado relaciones

---

<sup>5</sup> Urrutia, Edmundo González: “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/3389\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3389_1.pdf)>, septiembre/octubre 2006.

intensas pero de gran asimetría entre Venezuela y sus aliados estratégicos, hasta el punto de poder llegar a ser percibidas por los países benefactores como un virtual “abrazo de oso”, que sin desearlo contribuye a crear situaciones de dependencia. La necesidad de emparejar los términos de la relación con determinados Estados resulta un factor clave para asegurar la permanencia y profundización de estas alianzas.

### ■ Brasil: redescubriendo Latinoamérica

En los últimos años, Brasil ha reorientado su política exterior, brindándole una mayor importancia estratégica a las relaciones con América Latina. Son varias las razones que explican este giro. Por un lado, como factores internos, puede señalarse la consolidación del liderazgo del presidente Lula, sobre todo a partir de su segundo mandato (basta remontarse a los escándalos de corrupción y sus dificultades para mantener la disciplina dentro de su partido, para recordar las complicaciones que signaron su primer gobierno), lo cual le permitió contar con un más amplio margen de acción para encarar su política internacional. A nivel externo, fue evidente que la política de vincularse directamente con los países centrales para ingresar en el escenario global no había dado grandes resultados. Por otro lado, la profundización del giro a la izquierda del continente, con los triunfos de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, y la clara vocación integracionista de los principales gobiernos de la región, creó un clima del cual Brasil no podía abstraerse, so pena de perder presencia en la arena latinoamericana.

De hecho, el punto de inflexión de la política exterior de Brasil tal vez pueda situarse en las complejas relaciones con el por entonces recién asumido presidente boliviano. Apenas obtenido el poder en enero de 2006, Evo Morales se propuso cumplir con una de sus principales promesas de campaña, referida a la nacionalización de los hidrocarburos, que implicaba la estatización de refinerías hasta entonces patrimonio de PETROBRAS, principal comprador del gas boliviano. Tras duras negociaciones, en donde quedaron en evidencia el peso y la influencia ganada por Chávez (aliado de Evo y promotor de la nacionalización) y la escasa capacidad de Brasil para negociar una salida consensuada, el presidente boliviano ocupó militarmente las refinerías y dictó la nacionalización. Si bien se generó una situación de tensión, que incluyó la polémica movilización de tropas brasileñas a la zona de frontera, Lula fue lo suficientemente inteligente para replantear la estrategia y adoptar una postura conciliadora, que implicaba la aceptación de nuevas reglas de juego para la extracción de hidrocarburos bolivianos. Esta actitud fue cuestionada por varios sectores de la elite carioca, no obstante, alcanzó sus resultados: ante la carencia recursos propios para explotar las reservas gasíferas del país, Evo dio marcha atrás con la confiscación de las refinerías brasileñas y ambos gobiernos comenzaron las tratativas para renegociar los precios de los contratos vigentes.

A partir de allí, se pudo notar la intención de Brasil de ocupar un lugar preponderante en la escena latinoamericana, mostrándose por primera vez dispuesto a pagar algunos de los costes de ejercer un liderazgo regional. Las dos espadas económicas con las que Brasil buscó ganar influencia fueron la mencionada PETROBRAS y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). La empresa petrolera priorizó su inserción en América del Sur, a través de diferentes modalidades, que incluyeron la negociación con países vecinos (el caso visto de Bolivia), alianzas con otras empresas estatales (Venezuela), la ejecución de

inversiones directas (Argentina), la adquisición de empresas locales (Uruguay) y la sustitución de empresas transnacionales (Colombia)<sup>6</sup>. El BNDES, por su parte, aumentó durante el período 2005-2006 en más de 230 millones de dólares los créditos para proyectos de desarrollo en distintos países de la región, respecto a lo desembolsado en el bienio anterior<sup>7</sup>. Asimismo, en el ámbito del MERCOSUR, Brasil impulsó la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), dirigidos a compensar a las economías menores del bloque. De los 100 millones de dólares que componían inicialmente la cartera del FOCEM, el Estado brasileiro se hizo cargo del 70%<sup>8</sup>.

A estas iniciativas se le sumó una diplomacia más activa en el espacio latinoamericano. Así, Brasil se propuso revitalizar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), creada en el 2004, que hasta ese momento había mostrado nulos progresos. Ya desde el gobierno de Felipe Cardoso existía entre los objetivos de la política exterior brasileña la idea de extender el modelo del MERCOSUR integrando a los países de la CAN y a Chile (proyecto que fue inicialmente pensado bajo el esquema de un Área de Libre Comercio de Sudamérica). Si bien en algún aspecto la CSN era concebida en ese sentido, el gobierno de Lula comprendió la conveniencia de dotarla además de una estructura institucional capaz de afrontar además temas de carácter político desde una perspectiva regional. Sobre este criterio fue que en el año 2007 la CSN se rebautizó con el nombre de Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), con un propósito que ya no sólo se circunscribía a aumentar la integración económica de los países sudamericanos, sino que también buscaba profundizar el diálogo y avanzar en estrategias políticas conjuntas<sup>9</sup>.

Tradicionalmente proclive a mantener una posición prescindente en los conflictos políticos regionales, Brasil empezó entonces a asumir las responsabilidades propias del lugar que ocupa en el continente. Este cambio no implica tanto una modificación de los objetivos de la política exterior brasileña, sino más bien una variación de los medios. En este sentido, la principal prioridad de Brasil continúa siendo insertarse como un importante actor global, pero reconociendo que la mejor táctica para ocupar ese lugar es consolidando un rol de líder regional. El alcance de estos objetivos dependerá de la habilidad de Brasil para cumplir con las expectativas de la “comunidad internacional”, que ven al gigante carioca como el único capaz de garantizar la estabilidad en Sudamérica, lo cual implica, básicamente, contener en cierta medida al gobierno de Chávez. No obstante, desempeñar este papel requiere, a su vez, de la capacidad para continuar manteniendo buenas relaciones con el presidente venezolano, en orden de consolidarse como el interlocutor válido con los países más “radicales” de la región, y de no provocar fisuras que puedan poner en cuestión la legitimidad de su liderazgo en Latinoamérica.

Por lo pronto, la flamante intervención de la UNASUR en la crisis boliviana de septiembre de 2008, permitió observar en la práctica como opera este doble perfil,

<sup>6</sup> Hirst, Mónica: “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, disponible en: <[www.nuso.org/upload/articulos/3387\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf)>, septiembre/octubre 2006.

<sup>7</sup> Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): “El apoyo de Brasil a los proyectos de Sudamérica”, disponible en: <[www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/fir\\_montevideo07\\_bndes.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/fir_montevideo07_bndes.pdf)>, Julio 2007.

<sup>8</sup> Gacetilla de prensa de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), disponible en: <[www.mercosurpresidencia.org/pdf\\_es/iniciativas/focem/Caratula.pdf](http://www.mercosurpresidencia.org/pdf_es/iniciativas/focem/Caratula.pdf)>.

<sup>9</sup> Botelho, João Carlos Amoroso: “La creación y la evolución de UNASUR”, disponible en: <[www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/5850/4565](http://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/5850/4565)>, julio/diciembre 2008.

de compromiso pero a la vez moderación, que intenta darse el gobierno brasileño. Durante la cumbre de emergencia convocada por la organización, Lula se mostró como el principal protagonista de una mediación que, si bien incluyó el apoyo explícito a Evo Morales y la condena a los dirigentes golpistas, también procuró neutralizar la tentativa de Chávez por introducir en la declaración final una condena del bloque a los Estados Unidos, como instigador de los movimientos secesionistas<sup>10</sup>.

Más allá de los avances, y al igual que Venezuela, la estrategia de Brasil también posee debilidades que amenazan su viabilidad. En principio, la quizás no tan probable pero aún así posible derrota del Partido dos Trabalhadores (PT) en las elecciones presidenciales del 2010, pone en peligro la continuidad de los preceptos actuales de la política exterior de Brasil. En efecto, una victoria del candidato del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), José Serra, podría traducirse en un enfriamiento del compromiso integracionista brasileiro. Por otro lado, aún si el PT retuviera el poder, ya no contará con la figura de Lula, que resulta vital para conducir este proceso, caracterizado inevitablemente por fuertes personalismo. Asimismo, conviene destacar la relativa autonomía con la que cuenta el cuerpo diplomático brasileño. El margen de decisión propia que aún conserva Itamaraty dificulta llevar a fondo determinadas políticas de integración<sup>11</sup>. Por último, pero de ninguna manera menos importante, todavía persiste la dificultad para sortear las históricas resistencias de amplios y poderosos sectores económicos brasileños, que se mantienen reticentes a pagar los eventuales costes que implica una política de liderazgo regional.

### ■ ALBA-UNASUR: una compleja convivencia

El vuelco de la política exterior de Brasil hacia la consolidación de un papel de liderazgo en la región, ha contribuido sustancialmente al proceso de integración latinoamericana. Sin embargo, el reciente rol protagónico que pretende ejercer el gobierno brasileño, implica necesariamente avanzar sobre la influencia ganada por otros países del continente, especialmente Venezuela. Esta situación ha generado algunos cortocircuitos diplomáticos que, si bien no fueron de gran envergadura, permiten reflexionar sobre la dinámica futura, que contempla la existencia de tensiones aún no resueltas que probablemente tiendan a agudizarse conforme se continúe avanzando en el camino de la unidad regional.

Cabe señalar que las diferencias entre Brasil y Venezuela no son del todo recientes. Como hemos visto, los principios estratégicos de la política exterior de ambos países persiguen objetivos diferentes, acordes con sus distintas realidades políticas,

<sup>10</sup> Serbin, Andrés, "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?", disponible en: <www.nuso.org/upload/articulos/3588\_1.pdf>, enero/febrero 2009.

<sup>11</sup> La considerable autonomía del cuerpo diplomático también era un factor presente en Venezuela hasta el golpe de abril de 2002. De hecho, una buena cantidad de embajadores y demás funcionarios del servicio exterior venezolano reconocieron al efímero dictador Pedro Carmona, cuando éste se hizo del Palacio de Miraflores. Sin embargo, tras la recuperación del poder, el gobierno de Chávez impulsó una Ley de Reforma del Servicio Exterior y una reestructuración del Instituto de Altos Estudios "Pedro Grual" (encargado de la formación de los funcionarios del Ministerio de Poder Popular para Relaciones Exteriores), con el fin de consolidar una burocracia diplomática consustanciada con el proceso bolivariano (Romero, Lemaire: "Hacia un paradigma bolivariano de la política exterior de Venezuela", disponible en: <www.isri.cu/Paginas/Boletin/boletin\_9707.htm>, febrero/marzo 2007).

sociales y económicas. No obstante, la presencia de puntos de convergencia básicos entre las dos naciones, sobre todo en lo que concierne a asegurar una menor presencia de Estados Unidos en la región, hasta el momento ha permitido que estas diferencias se mantengan en un segundo plano.

Ahora bien, ya definitivamente abortada la propuesta del ALCA, el nuevo panorama regional obliga a encarar una agenda de carácter propositivo, que aborde entre sus principales temas el problema de la integración. Comienza a evidenciarse entonces, con mayor claridad, la presencia de dos modelos alternativos desde donde plantear la unidad latinoamericana: uno que sigue el ejemplo del ALBA, comandado por Venezuela, y otro conducido por Brasil, presentado bajo la figura de la recientemente creada UNASUR.

La distinción cardinal que puede realizarse entre estas dos iniciativas es que el ALBA se ha constituido sobre la base de una identificación ideológica y un proyecto regional común. No así la UNASUR, que mantiene un fundamento territorial, lo que limita el margen de acción de sus posicionamientos políticos, ya que estos deben ser consensuados entre un gran número de países gobernados por presidentes de una amplia heterogeneidad ideológica<sup>12</sup>.

En cuanto al tipo de unidad que proponen, la UNASUR continúa siendo un proyecto en vías de realización, que no ha definido aún claramente bajo que condiciones apuesta a desarrollar los vínculos de los países miembros. Sin embargo, todo indica que lo que se persigue desde Itamaraty es la reproducción a mayor escala de un modelo similar al del MERCOSUR. Pese a que todavía es muy pronto para aseverarlo, lo cierto es que este tipo de integración, basada primordialmente en la apertura de mercados, difiere sustancialmente con lo planteado por el ALBA. El proyecto propuesto por Chávez sostiene que es necesario avanzar en una unidad que comprenda la esfera económica, pero en función de conformar un espacio político regional capaz de actuar coordinadamente de cara a la comunidad internacional.

Esto nos lleva a la diferencia probablemente más radical entre ambos modelos de integración, que es su visión geopolítica. Venezuela postula como necesidad principal avanzar en la configuración de un eje latinoamericano, ante el advenimiento de un mundo multipolar caracterizado por la inevitable tensión entre los distintos centros de poder. Brasil, por su parte, sostiene un enfoque contrario, que focaliza su atención en la prevención y resolución pacífica de eventuales enfrentamientos de carácter interno. Para la diplomacia brasileña, ocupar el lugar de garante de la paz en la región resulta vital a los fines de conservar una situación de estabilidad que facilite las condiciones para el desarrollo, y a su vez representa una importante credencial para empezar a ser tomado en cuenta como un actor global de relevancia.

Por supuesto, estas posiciones no responden solamente a discrepancias de criterio, sino que están influidas por el diferente grado de exposición de ambos países ante los potenciales escenarios de conflictos. Es en este sentido que conviene analizar las diferencias entorno al posicionamiento adoptado frente a Estados Unidos. Mientras que el ALBA sostiene una postura confrontativa con el país norteamericano, la UNASUR ha procurado mantener una actitud más conciliadora,

---

<sup>12</sup> Oliva Campos, Carlos: "El ALBA y la UNASUR: Entre la concertación y la confrontación", disponible en: <[www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02457.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02457.pdf)>, junio 2007.



tendencia que aparenta afianzarse a partir de la llegada a la Casa Blanca de Barack Obama. Brasil posee un interés estratégico en mantener un amistoso vínculo con los Estados Unidos, como condición necesaria para avanzar en su inserción en la arena internacional, lo cual continúa siendo su objetivo principal en el mediano plazo<sup>13</sup>.

Estas comparaciones deben tener en cuenta que, más allá de representar modelos diferentes de integración regional, entre la UNASUR y el ALBA no existe hoy equivalencia posible. El ALBA está integrado por sólo ocho países (Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Dominica, Honduras, San Vicente y las Granadinas, y, recientemente, Ecuador), la mayoría de ellos de poca relevancia económica y política en el continente. Por lo pronto, no se encuentran indicios que permitan suponer que ese número aumentará. En ese contexto, imaginar que el ALBA podría llegar a ocupar de alguna manera el lugar de la UNASUR es, en principio, una idea quimérica. Por lo demás, no parece ser este el fin concebido por Chávez.

Como señaláramos oportunamente, la importancia del ALBA radica más bien en constituir un núcleo político duro de integración, que a través de su unidad orgánica permita que los países que lo integran, en particular Venezuela, estén en mejores condiciones de influir en entidades regionales más amplias, como por ejemplo la UNASUR. El gobierno venezolano apuesta no tanto a cuestionar el papel protagónico de Brasil en el hemisferio, sino a condicionar ese liderazgo a partir de su propio marco de alianzas, que no por casualidad se hace fuerte en el Caribe, donde la diplomacia brasileña aún mantiene poca presencia.

En la práctica, en el último año se ha presionado desde el bloque del ALBA, y en el marco de la UNASUR, respecto a una serie de iniciativas específicas, tendientes a profundizar la integración latinoamericana bajo paradigmas que superen una vinculación meramente mercantil. Sin ir más lejos, Chávez propuso recientemente la creación de un mecanismo de defensa regional, que incluía la posibilidad de formar un cuerpo militar interamericano. Finalmente, la UNASUR terminó consensuando la creación del Consejo de Defensa de América del Sur, un organismo de interconsultas entre los Ministerio de Defensa de los países de la región. Si bien el resultado dista bastante de la idea original proyectada por el presidente venezolano, lo cierto es que este ejemplo demuestra la capacidad de influencia que poseen los países abroquelados en el ALBA. A su vez, brinda la pauta del ambiguo rol que ocupa Brasil en el proceso de integración, por un lado conteniendo y moderando las propuestas de los gobiernos más “radicales”, pero por el otro intentando satisfacer y conciliar algunas de sus demandas, en orden de no quedar “ideológicamente desfasado” con respecto a estos países, lo que podría implicar eventuales cuestionamientos a la legitimidad de su liderazgo regional<sup>14</sup>.

No obstante, los esfuerzos de Brasil para mantener este papel ambivalente no han podido evitar que se produzcan algunas tensiones, y ya empiezan a escucharse voces disconformes. En una conferencia dictada a principios de año en la Universidad de La Habana, el presidente ecuatoriano Rafael Correa mostró su malestar por el lento progreso de otras iniciativas existentes en el ámbito de la UNASUR, como la puesta en marcha del Banco del Sur y el compromiso de impulsar una moneda única. Para Correa, el gran error de la UNASUR es haber querido

<sup>13</sup> Pecequillo, Cristina Soreanu: “As relações bilaterais Brasil – Estados Unidos (1989-2008)”, disponible en: <[www.nuso.org/upload/portugues/2008/Pecequillo.pdf](http://www.nuso.org/upload/portugues/2008/Pecequillo.pdf)>, octubre 2008.

<sup>14</sup> Malamud, Carlos: “Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño”, disponible en: <[www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02467.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02467.pdf)>, enero 2009.

sumar desde el comienzo a todos los países del espacio sudamericano. En este sentido, en la misma conferencia advirtió que “quisimos integrar a todos los países de América del Sur, los que querían la integración y los que no la querían, y hay algunos países que dijeron sí a la integración para boicotear desde adentro”<sup>15</sup>. Si bien las palabras de Correa se dirigían más bien a los gobiernos como el de Colombia y Perú, alineados completamente con los Estados Unidos, la propuesta de “empezar de nuevo, con tres o cuatro países verdaderamente decididos a integrarse” es una llamada de atención para Lula, todavía más significativa si se recuerda que apenas unas semanas atrás Ecuador y Brasil habían protagonizado un fuerte cruce a causa de la negativa ecuatoriana a pagar una deuda con el BNDES, por presuntas irregularidades detectadas en su adjudicación.

Asimismo, como respuesta a los pocos pasos concretos tomados por la UNASUR, y en orden de reforzar su propia alianza estratégica, el ALBA ha intentado avanzar por su cuenta en distintos proyectos de integración, como lo evidencia la puesta en funcionamiento del Banco del ALBA. Sin embargo, las limitaciones económicas de los países integrantes, hacen que el avance de estos proyectos dependa de la voluntad y capacidad de financiamiento de Venezuela, lo cual no está asegurada en medio de un escenario signado por una crisis financiera internacional de aún insondables proporciones.

Brasil, por su parte, comienza a mostrar indicios de querer extender su actual esfera de influencia, desarrollando una diplomacia más activa en la zona del Caribe, donde aún posee limitada presencia. Este interés estratégico se vio palmariamente reflejado en la realización en tierras brasileñas de la primera Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). Aquél cónclave puso en manifiesto el objetivo del gobierno de Lula de ampliar a largo plazo el esquema de la UNASUR hacia el resto de los países del continente americano, con la excepción de Canadá y Estados Unidos. De igual manera debe interpretarse el fuerte acercamiento con Cuba, concretado con la reciente incorporación de la isla al Grupo de Río y con los acuerdos que permitirán que PETROBRAS explore los potenciales yacimientos petrolíferos en la parte cubana del Golfo de México. Por supuesto, no puede obviarse que un eventual giro hacia Centroamérica de la política exterior brasileña en algún punto iría en desmedro del espacio ganado por Venezuela en esa región del continente.

Como vemos, los términos en los que se desarrolle de aquí en más la compleja convivencia entre el ALBA y la UNASUR y, en un sentido amplio, entre Brasil y Venezuela, resultarán trascendentes en la dinámica futura del proceso de unidad latinoamericana. No obstante, no se debe perder de vista que estas contradicciones son fruto de los innegables avances que se obtuvieron durante los últimos diez años en materia de integración regional. En este sentido, los progresos de ayer son los problemas de hoy, por eso no deben ser asumidos más que como los nuevos desafíos de un escenario más promisorio. Por lo demás, es preciso recordar que los viejos paradigmas de integración neoliberales aún no han sido definitivamente derrotados, como lo demuestra la estrategia estadounidense por revivir al ALCA a través de acuerdos bilaterales, por lo que consolidar lo que se ha logrado hasta ahora debería ser un puntal clave de toda estrategia regional futura.

---

<sup>15</sup> [www.diariolasamericas.com/news.php?nid=69866&pag=0](http://www.diariolasamericas.com/news.php?nid=69866&pag=0)

## ■ Bibliografía consultada

- Altmann, Josette: “ALBA: ¿un proyecto alternativo para América Latina?”, disponible en: [www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/ARI17-2008\\_Altmann\\_ALBA.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/ARI17-2008_Altmann_ALBA.pdf), febrero 2008.
- Ayllón, Bruno y Viola, Eduardo: “Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior”, disponible en: [www.brasilespanha.com.br/artigos/113-Ayllon.pdf](http://www.brasilespanha.com.br/artigos/113-Ayllon.pdf), septiembre/octubre 2006.
- Botelho, João Carlos Amoroso: “La creación y la evolución de UNASUR”, disponible en: [www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/5850/4565](http://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/5850/4565), julio/diciembre 2008.
- Hirst, Mónica: “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3387\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf), septiembre/octubre 2006.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): “El apoyo de Brasil a los proyectos de Sudamérica”, disponible en: [www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/fir\\_montevideo07\\_bndes.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/fir_montevideo07_bndes.pdf), julio 2007.
- Malamud, Carlos: “Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño”, disponible en: [www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02467.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02467.pdf), enero 2009.
- Mora Brito, Daniel: “La política exterior de Hugo Chávez en tres actos (1998-2004)”, disponible en: [www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18160/2/articulo16-8.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18160/2/articulo16-8.pdf), noviembre/abril 2004.
- Pecequillo, Cristina Soreanu: “As relações bilaterais Brasil – Estados Unidos (1989-2008)”, disponible en: [www.nuso.org/upload/portugues/2008/Pecequillo.pdf](http://www.nuso.org/upload/portugues/2008/Pecequillo.pdf), octubre 2008.
- Oliva Campos, Carlos: “El ALBA y la UNASUR: Entre la concertación y la confrontación”, disponible en: [www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02457.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02457.pdf), junio 2007.
- Urrutia, Edmundo González: “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3389\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3389_1.pdf), septiembre/octubre 2006.
- Rodríguez-Larreta, Aureliano: “Suramérica busca su destino”, disponible en: [www.politicaexterior.com/pdf/1/1-111-12.pdf](http://www.politicaexterior.com/pdf/1/1-111-12.pdf), junio 2006.
- Romero, Lemaire: “Hacia un paradigma bolivariano de la política exterior de Venezuela”, disponible en: [www.isri.cu/Paginas/Boletin/boletin\\_9707.htm](http://www.isri.cu/Paginas/Boletin/boletin_9707.htm), febrero/marzo 2007.
- Serbin, Andrés, “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?”, disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3588\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf), enero/febrero 2009.
- Serbin, Andrés, “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, disponible en: [www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02457.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02457.pdf), junio 2007.

- Serbin, Andrés, “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, disponible en: <[www.ceipaz.org/images/contenido/07.%20serbin.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/07.%20serbin.pdf)>, mayo 2008.

|| *Como citar:* Federico Zinni, “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, junio de 2009.