

# UNA VISIÓN DEL BALANCE DE PODER SUDAMERICANO: SEGURIDAD REGIONAL, TENSIONES E INTEGRACIÓN EN EL SIGLO XXI

*Comisión de Investigaciones de Politai<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente artículo aborda los cambios y continuidades en el balance de poder de la región sudamericana de las últimas décadas con el fin de entender los riesgos potenciales que ha enfrentado la seguridad del hemisferio sur desde inicios del siglo XXI. Luego de experimentar un largo proceso de integración regional lleno de iniciativas multilaterales de relativo éxito, América del Sur entró al año dos mil con una nueva configuración en las coaliciones regionales, que se tradujo en una intensa lucha entre liderazgos, que en algunos casos se presentaban hostiles entre sí. Este escenario llamó la atención de la comunidad académica y diplomática, ya que surgieron posibilidades de conflictos bilaterales aparentemente proclives a escalar hacia la violencia. No obstante, los últimos años han sido el reflejo de una nueva realidad que parece indicar que los temores de la última década fueron producto más de una coyuntura particular y menos del inicio de un reordenamiento en la región.

**Palabras clave:** *seguridad regional, realismo, balance de poder, statu quo, alianzas, política exterior, política doméstica, integración regional, Sudamérica, eje Washington, eje Caracas, eje Brasilia, Estados Unidos, ALCA, ALBA, Unasur*

---

<sup>1</sup> Investigadores de la Asociación Civil Politai: Jeniffer Pérez Pinillos, bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno PUCP; Lucía Mercado Córdova, Oscar Vega Baella y Bernardo García Velando, estudiantes de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP.

## Introducción

Luego de la Guerra Fría, lo más importante en la política exterior sudamericana había dejado de ser el estar o no alineados a favor de Estados Unidos (pues casi todos los países lo estaban ya por esos años) para comenzar una prevalencia de los bloques económicos. En este sentido, a partir de los años ochenta, se firmaron importantes tratados que llevaron a la conformación de distintos organismos multilaterales, como son la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) en 1980, el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, entre otros. Inevitablemente, no podemos dejar de mencionar la extensión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), más conocido como el ALCA, debido a que la presencia de Estados Unidos en la región siguió manteniéndose.

Todos estos tratados y organismos multilaterales tienen algo en común y es que fueron suscritos con un objetivo básico: la integración económica, lo cual coincidía con la nueva realidad que vivía la región. En América del Sur, varios países se encontraban viviendo procesos de democratización y de privatización importantes que incluían la apertura de sus economías a mercados internacionales dentro de la región y, en particular, con Estados Unidos. De esta manera, la integración y amplia liberalización económica se convirtió en prioridad de la agenda internacional de la región y de Estados Unidos. Sin embargo, esta integración estaba supeditada a los dictámenes del Consenso de Washington, que promovía el intercambio comercial de las repúblicas latinoamericanas con América del Norte, pero que rechazaba y sabotaba la integración proteccionista de antaño. Es decir,

una unión que no emulara el ejemplo europeo que se venía fortaleciendo por aquellos tiempos.

Durante quince años, se vivió un periodo de integración y una estabilidad en la seguridad regional, ambas características de la región a lo largo del siglo XX, pues Sudamérica ha sido conocida por ser una zona libre de graves conflictos interestatales.<sup>2</sup> No obstante, el comienzo del siguiente siglo pareció significar un momento de quiebre en el statu quo del balance regional, que apostaba por sumar esfuerzos para lograr la unificación económica de América del Sur. Dentro de este marco, varios episodios evidencian esta fragmentación de visión más o menos unificada sobre el regionalismo sudamericano, donde se pasa de una confraternidad de los países sudamericanos en torno a los mismos objetivos comerciales, a una división en bloques según determinadas ideologías e intereses políticos competitivos entre sí.

En el año 2004, a través de la iniciativa del gobierno venezolano y cubano, se creó la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la cual nació en contraposición al ALCA con un claro objetivo netamente ideológico: una integración a partir de un modelo opuesto al neoliberal. Por otro lado, un año después durante la IV Cumbre de las Américas celebrada en Argentina, el ALCA entró en una grave crisis y el plan de medidas iniciales para reducir los aranceles fracasó, dando paso a acuerdos bilaterales. Adicionalmente a estos incidentes, se suma que Venezuela en 2006 renunció a su calidad de miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en rechazo a la firma del TLC de Estados Unidos con Perú y con Colombia.

<sup>2</sup> En el último siglo, Sudamérica ha enfrentado únicamente dos conflictos interestatales que escalaron en guerra: la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia en 1932, y la Guerra del Cenepa en 1995 entre Ecuador y Perú. Esta región en comparación con otras partes del mundo, y con excepción de los dos episodios mencionados, a lo mucho ha enfrentado breves enfrentamientos fronterizos, lo cual le ha ganado el título de una de las regiones más pacíficas del siglo XX en el mundo.

De este modo, los ejemplos descritos muestran cómo los nuevos estímulos en la simpatía entre países dieron la bienvenida a una nueva configuración de alianzas regionales con sus respectivas visiones del ordenamiento internacional. Estas se agrupan en tres coaliciones o ejes competitivos entre sí: el eje Caracas, el eje Brasilia y el eje Washington.<sup>3</sup> Todos ellos coinciden en que responden básicamente a temas ideológicos, frecuentemente vinculados a planes de desarrollo y que, además, en varios casos cuentan con alianzas extrarregionales disímiles.

El escepticismo creciente sobre la capacidad de la región para agruparse en políticas comunes y el contexto de disparidad en percepciones ideológicas y políticas han producido tensiones y conflictos bilaterales entre países vecinos y, consecuentemente, han generado en la comunidad académica y diplomática la percepción de riesgo de la seguridad regional. Prueba de ello es que algunos expertos presumen que las últimas tensiones entre Chile y Bolivia, así como con Argentina, son justamente consecuencia del fracaso de una política energética común sudamericana (Sanahuja; 2007, 98). Asimismo, la crisis del ALCA parece ser más el reflejo de la nueva configuración de las relaciones entre países del sur a partir de nuevos paradigmas (los cuales desarrollaremos con mayor exactitud más adelante), que solo un fracaso del debate sobre cuánto o cómo reducir los aranceles. Dicho de otro modo, en la última década, la base económica de la integración regional tuvo un enfrentamiento directo con la base ideológica y política.

Siguiendo esta línea, la pregunta que cabría hacerse es cómo la nueva configuración de

alianzas que surgió en la última década marcó un quiebre en la estabilidad y seguridad regional, así como un periodo de tensión y crisis de los proyectos de integración que se seguían desde tres quinquenios atrás. Si, como sostenemos en este apartado, esta configuración es producto de una coyuntura particular que enfrentó el sistema internacional sudamericano, entonces tendríamos que cuestionar nuevamente: ¿Se seguirá un proceso de desorden del balance de poder en la región? ¿O tal vez sea que estemos regresando al statu quo? Para saberlo, se evaluará la política exterior que siguen estos países, el poder nacional de los principales actores y la reconfiguración de coaliciones de la última década.

## El balance regional sudamericano

El balance de poder es la variable independiente principal que utilizaremos en el presente artículo para estudiar el estado de la seguridad y estabilidad regional en Sudamérica, la cual constituye nuestra variable dependiente. De este modo, el desorden o desbalance evidenciado en la competencia de liderazgos que surge a inicios del siglo XXI nos ayuda a entender el periodo de tensión que atravesó la seguridad regional durante estos años. El realismo clásico es el marco teórico que mejor nos permite aproximarnos al estudio del balance de poder y al estado de la seguridad internacional en términos de la política exterior que ejercen los Estados. Al respecto, se entiende que el interés de un Estado es mutable y, en vista de sus recursos y ambiciones seguirá una política determinada. En principio, para el realismo las relaciones entre países se dan dentro de un sistema internacional de Estado anárquico, donde lo único que contiene la barbarie es el balance de poder o equilibrio

---

<sup>3</sup> Es conveniente aclarar que si el presente estudio se concentra en la región sudamericana, y no en Latinoamérica en general, es por los intereses dispares que presentan el binomio Centroamérica-México y Sudamérica. Esto se debe, en gran parte, a que la región centro tiene más interés en ser parte de una comunidad norteamericana que en estrechar mayores lazos con el Cono Sur. Ver: LOWENTHAL, Abraham F. "Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI". Foreign Affairs en Español. México D.F.: 2007.

de poderes. Este equilibrio se ve reflejado en coaliciones o alianzas que conviven con cierta concordancia sobre un orden internacional específico. Este orden legítimo es aquel en el que todos los Estados están de acuerdo en cuanto a ciertas formas y límites de su accionar, es así que, la diplomacia es un importante medio para la solución de conflictos. No obstante, cuando estas coaliciones entran en conflicto sobre su visión del ordenamiento regional, se experimenta un proceso de competencia y tensión cómo es el caso del aumento de la intensidad en la disputa de liderazgo que enfrentaron el eje Washington, el eje Brasilia y el eje Caracas durante la primera década del siglo XXI.

Actualmente, dentro del estudio de las Relaciones Internacionales, la definición formal de una alianza señala que “en política internacional es la unión de acción resultante de un convenio entre diversos Estados soberanos que deciden aunar sus esfuerzos para la consecución de un fin” (Calmet L.; 2009, 31). Además, Morgenthau añade a este concepto que una alianza para ser exitosa debe, además de establecer fines, establecer medios y ser motivada no solo por principios ideológicos u emocionales, sino también por intereses materiales (Morgenthau H.J.; 1986: 224-229). Como veremos más adelante, el eje Caracas se ha constituido en una unión ideológica y emocional con un fin impreciso y carente de intereses concretos significativos, mientras que el eje Washington tiene una relación más fuerte entre sus miembros con Estados Unidos porque sus intereses económicos están revestidos de vínculos ideológicos y culturales.

Por otro lado, cabe resaltar que los países sudamericanos se han caracterizado por tener un fuerte legado nacionalista, lo cual hace que sus políticas exteriores estén fuertemente influenciadas por su política doméstica y el liderazgo que las preside. En este sentido, prestaremos atención al impacto que ha ejercido la política interna de los países líderes de cada eje competitivo en las relaciones entre estados.

## Estados Unidos: ¿el punto de referencia regional?

Es imposible no hablar de las relaciones entre Estados Unidos y Sudamérica cuando intentamos entender las perspectivas de la política internacional que sigue el Hemisferio Sur. Hasta principios del siglo XX, había una disputa en el continente entre el capital británico y el capital estadounidense; sin embargo, después de dos guerras mundiales que debilitan a Inglaterra, Estados Unidos se convierte en el principal socio comercial de toda Sudamérica y se inicia su periodo de interdependencia respecto de Norteamérica. Por ello, los años siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial marcaron el inicio de la era del desarrollo (Alcalde; 2004: 77), una política impulsada por Estados Unidos, la cual tuvo dos objetivos: erradicar la pobreza y contribuir al enriquecimiento de las sociedades del tercer mundo y a las afectadas por la guerra. El desarrollo era una mezcla de idealismo y realismo político, porque el principal interés de Estados Unidos en la región era mantener a los países del tercer mundo alineados con este, sirviéndole de mano de obra barata y siendo una fuente importante de recursos naturales. Es así que, en el contexto de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo, Estados Unidos tuvo una fuerte injerencia en el sostenimiento de gobiernos derechistas, respaldando a las dictaduras chilena y argentina durante los años setenta, a los treinta años de dictadura paraguaya (1954-1989), entre otros. De este modo, Estados Unidos mantuvo su poder e influencia en la región a lo largo de todo el siglo XX, y su mayor triunfo llegó durante la transición del paradigma del desarrollo al del neoliberalismo de Thatcher y Reagan: una política de crecimiento económico cada vez menos de la mano de la intervención estatal y más a favor de una política de reducción de aranceles.

Posteriormente, a comienzos del siglo XXI, la integración Sudamericana tiene un nuevo impulso y Estados Unidos desea seguir siendo el

líder. A través del ALCA, el país norteamericano buscaba mantener su influencia sobre el continente. Sin embargo, esta integración ha reflejado también el distanciamiento de un grupo de países del plan que mantenían los promotores del ALCA en el Hemisferio Sur. Evidencia de ello es la amenaza de los miembros del ALBA de no asistir a la V Cumbre de las Américas, en rechazo al veto a Cuba por parte de Estados Unidos. Además, como ahondaremos más adelante, la presencia de Estados Unidos había mermado en los años de la gestión de G. W. Bush hijo, y se había creado un clima oportuno para el surgimiento de nuevos liderazgos. Ahora bien, aunque es cierto que no podemos reducir el funcionamiento de las alianzas regionales a su relación con Estados Unidos, ya que existen procesos de integración que se ejecutan de forma independiente y son promovidos por otros liderazgos, también se podría argumentar que el conflicto de Estados Unidos con distintos países latinoamericanos divide a la región, como bien ejemplifica el veto a Cuba.

### **Los tres ejes: la competencia por el liderazgo**

Durante la última década, la rápida expansión de la globalización y el carácter multipolar del orden internacional han exigido un mayor rol de las agrupaciones multilaterales y han complejizado la agenda internacional de la región Sur (Sanahuja; 2007, 81). De este modo, desde mediados de los años ochenta, se inició un nuevo periodo de integración, más conocido como regionalismo abierto,<sup>4</sup> que unió a los países sudamericanos en distintos espacios. Aunque el progreso de la integración tuvo sus

bajas y momentos de estancamiento (el caso del Mercosur durante la crisis brasilera de 1998 y la crisis argentina de 2001), lo cierto es que muchos de los problemas de concertación se debían en gran medida a los intereses nacionales de cada país, lo cual hacía difícil la adaptación de medidas acordadas en los foros supranacionales. Sin embargo, a partir del nuevo siglo, el problema no se debía simplemente al conflicto entre agendas nacionales, sino a la aparición de nuevas visiones y perspectivas sobre el sistema internacional y el ordenamiento mundial. Para entender mejor este conflicto, se verá más de cerca a los tres ejes mencionados en líneas anteriores.

En primer lugar, el eje Washington agrupa a aquellos países vinculados estrechamente a Estados Unidos dentro de la región, como son el caso de Colombia y Perú principalmente. Como habíamos mencionado, la balanza comercial se mantuvo favorable para Estados Unidos a lo largo del siglo XX, quién seguía representando el ejemplo de modernidad y prosperidad en Sudamérica y el mundo. No obstante, a partir de los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001, Estados Unidos cambió su estrategia de seguridad en el continente americano y dividió su intervención en el continente en dos: América del Norte y América del Sur, ambos separados por el Canal de Panamá. De esta forma, el mayor riesgo del continente sur venía representado por las guerrillas colombianas de las FARC y el ELN,<sup>5</sup> por lo que Estados Unidos vio por conveniente formar lazos más estrechos con este país y darle un lugar más prioritario en la toma de decisiones de Washington con respecto a esta región del mundo (Luis Maira; 2008, 74). A los otros once países los agrupaba a través del ALCA

---

<sup>4</sup> El regionalismo abierto o nuevo regionalismo es el término acuñado para el proceso de interdependencia económica, pero que no solo sigue los objetivos clásicos de la integración económica, sino que contemplan una liberalización más amplia en otras esferas, como el tráfico de personas, un marco normativo democrático, etc. Ver: SANAHUJA, José Antonio. 2007, pp. 77-78.

<sup>5</sup> Durante el gobierno de George Bush, su contingente de decisores planteó el riesgo de que las guerrillas colombianas pudieran unirse en algún momento con las células terroristas de Al Qaeda para formar parte de una red peligrosa de mayor alcance geográfico.

y la Organización de los Estados Americanos (OEA), los cuales se encargaban de servir como instancias de soberanía compartida, aunque la soberanía que primaba era la estadounidense.

En el plano económico, Perú y Colombia privilegiaron su relación con Estados Unidos bajo la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales con este país en perjuicio de la integración andina y las relaciones dentro de la CAN, ya que estos tratados se dieron bajo la estrategia norteamericana de aislamiento a Venezuela y Bolivia. La consecuencia inmediata de ello fue la renuncia del gobierno bolivariano a su membresía en la Comunidad Andina. Cabe resaltar que la influencia de Estados Unidos en la región no ha sido solo de tipo económico, sino también militar. La instauración de las 7 bases militares en territorio colombiano, así como la financiación e implementación del Plan Colombia<sup>6</sup> han representado el mayor desequilibrio en la región y la fuente de las mayores tensiones entre Colombia y Venezuela. Un ejemplo de ello es que, en los últimos años, Hugo Chávez, el principal crítico del Plan Colombia, acusaba a este país de desestabilizar la seguridad de la región por permitir la instauración de estas bases militares en una decisión a puertas cerradas con el gobierno estadounidense, mientras que por su parte, el gobierno colombiano ha denunciado, en más de una oportunidad, la transferencia de armas ligeras por parte del gobierno de Chávez hacia organizaciones guerrilleras colombianas.

A pesar de la interdependencia que ha caracterizado a muchos de los países sudamericanos con Estados Unidos, algunos

analistas arguyen que la relación especial entre Washington y Colombia es lo que principalmente define a este eje, mientras que con el resto de países se vivió una disminución en la presencia de su actividad diplomática, sobre todo durante los dos gobiernos de G. W. Bush (2000-2008), que permitió crear el escenario internacional casi perfecto para el surgimiento del giro hacia la izquierda de algunos gobiernos de la región, así como para un proceso de independencia de las políticas exteriores de varios otros países, que comenzaron, por ejemplo, a retomar relaciones con Cuba aún frente al disgusto de las cabezas de Washington.

En segundo lugar, el ‘eje Caracas’ hace referencia a la zona de influencia de Venezuela en Sudamérica y a las alianzas que tiene este país con otros gobiernos de la región. A partir de la victoria de Hugo Chávez en 1998, el líder izquierdista se ha erigido, y por medio de él a su país, como un contrapeso al poder e influencia de Washington en el Cono Sur (Shifter; 2006, 7-8). La retórica antiimperialista del dirigente bolivariano plantea un modelo de desarrollo de corte socialista y distante del neoliberalismo y del tipo de integración económica que se gestó en Sudamérica durante los años noventa.

Si bien el tipo de desarrollo planteado desde Caracas ha atraído a los gobiernos de izquierda latinoamericanos del nuevo siglo a forjar algún tipo de alianza, no se puede hablar propiamente de un bloque conciso de países que formen este eje. La causa de esto es que los gobiernos de izquierda latinoamericanos varían mucho de país en país. Según la clasificación de Steven Levitsky, Venezuela, por un lado, representa un ‘outsider’

<sup>6</sup> El Plan Colombia es un programa estimado en 7,5 mil millones de dólares, que busca promover el proceso de paz, la lucha contra el narcotráfico, la reactivación de la economía colombiana y el fortalecimiento de la democracia colombiana. Este Plan recibe su mayor apoyo en bienes y servicios del gobierno estadounidense (desde la administración de Clinton), el cual se destina principalmente a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Para mayor información revisar el sitio web del Departamento de Estado de los Estados Unidos: [http://www.state.gov/www/regions/wha/colombia/fs\\_000328\\_plancolombia.html](http://www.state.gov/www/regions/wha/colombia/fs_000328_plancolombia.html).

populista de tinte estatista que maneja un discurso redistributivo opuesto al del Consenso de Washington y que utiliza el plebiscito para reescribir las reglas de juego constitucionales. Por el otro, en Brasil, Chile y Uruguay se trata de partidos de izquierda institucionalizados, que mantienen políticas macroeconómicas ortodoxas y constituciones democrático-liberales que heredaron de sus anteriores gobiernos. Y, finalmente, tenemos un tercer grupo de países con gobiernos de izquierda que combinan políticas de los dos polos antes mencionados, estos son: Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay (Levitsky; 2011: 3). Cada uno de estos Estados toma decisiones independientes frente a coyunturas sudamericanas específicas y no se alinean fielmente con el presidente venezolano. Es más, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se resiste a un bloque hostil y antiestadounidense. Por ejemplo, en la reciente competencia por la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, “ni siquiera los beneficiarios de Petrocaribe aceptaron apoyar al candidato de Chávez, quien terminó por retirarse” (Shifter; 2006: 8-9).

La alianza más poderosa en favor del bloque venezolano es el ALBA, creado en 2004 por Hugo Chávez y Fidel Castro. De Sudamérica, solo tres países son miembros activos de esta coalición: Venezuela, en calidad de fundador, y Bolivia y Ecuador, como integrantes (Hirst; 2011). Estos países serían los más cercanos a los planteamientos de Hugo Chávez y, por lo tanto, los más cercanos al eje Caracas. La alianza del ALBA se erigió como alternativa sustitutoria del ‘Área de Libre Comercio de las Américas’ (ALCA). Es así que, mientras los objetivos del ALCA eran promover la integración económica y el libre comercio en la región, el ALBA proponía, por el contrario, luchar contra la exclusión social, fomentar la autonomía latinoamericana frente a Estados Unidos y proteger a las industrias nacionales de la competencia internacional con mecanismos arancelarios (Hirst; 2011). Los miembros del ALBA se reúnen constantemente,

habiendo sostenido ya 16 sesiones ordinarias y extraordinarias en los últimos siete años. En ellas plantean las problemáticas sociales de la región y tratan de definir una posición en conjunto para votar como bloque en próximas asambleas de organismos internacionales (Hirst; 2011). Sin embargo, el gobierno soberano de cada país puede decidir no hacerlo, al carecer de mandatos vinculantes en la alianza. Esto dependerá de la política nacional de cada país, debido a las variantes de gobiernos de izquierda que existen en Sudamérica, como se explicó anteriormente. La creación del ALBA ha ocasionado tensiones con los países que han optado el modelo propuesto por Estados Unidos en el ALCA.

Una paradoja de este eje es que a pesar de mantener una fuerte oposición ideológica y retórica respecto al neoliberalismo y a las políticas estadounidenses que se promueven en la región sur pragmáticamente en los asuntos referentes al petróleo y las finanzas internacionales, no las tiene. Prueba de ello es que Venezuela provee el 15% del petróleo que consume Estados Unidos, y hasta el año 2006 mantenía un intercambio comercial de más de 30 000 millones de dólares con ese país. Igualmente, Petróleos de Venezuela (PDVSA) ha mantenido, independientemente de los altercados verbales de su líder, relaciones normales con el país referido (Domínguez; 2007: 4). Del mismo modo, las desavenencias que han sufrido con Estados Unidos algunos países de regímenes de izquierda como las del presidente Correa en Ecuador y Cristina Fernández en Argentina, se han debido a situaciones puntuales que no incluyen un discurso antiimperialista o manifestaciones sistemáticas en bloque (Luis Maira; 2008: 77). Esto demuestra la independencia de los gobiernos que tienen alianzas con Venezuela respecto de esta nación y la debilidad del eje Caracas como referente de influencia en los regímenes de izquierda de la región.

Como se ha visto hasta ahora, el contexto de globalización y predominio del capitalismo financiero originaron como respuesta la

formación de bloques regionales con el fin de fortalecer la inserción de los países en el comercio internacional. Dicho contexto elevó la importancia de un gran número de actores que en conjunto con el sistema internacional y el comportamiento de otros países interactúan con el Estado para moldear la política internacional. El eje Brasilia se sitúa en este contexto, caracterizándose por la política exterior de Brasil con su entorno regional. Sobre esto último, cabe resaltar, en primer lugar que, a lo largo del pasado gobierno de Lula Da Silva, el enfoque en la política brasilera da un giro importante. Se cuestiona el orden internacional vigente y se empieza a asumir a Brasil como un jugador importante en el ambiente internacional.<sup>7</sup>

Las dificultades económicas de México y la atención de Estados Unidos hacia América Central incidieron en la estrategia de liderazgo brasilero. Históricamente, Brasil había mirado con indiferencia hacia América Latina; sin embargo, a partir de la crisis mexicana de 1982 y a partir de que Washington apuntara sus esfuerzos a realinear a los países de América Central, el ‘gigante brasilero’ comienza a considerar las posibilidades de liderar el Hemisferio Sur. Los tomadores de decisiones del Brasil cobraron conciencia del poder del Estado brasilero para ser parte de las decisiones relevantes a nivel internacional, así como del poder de generar valor económico tanto al interior como al exterior de su país. En este sentido, su liderazgo en la región se ha caracterizado por una transformación de su política exterior representada en la ampliación de su rol diplomático, la cooperación intergubernamental y el protagonismo de sus actores económicos y políticos (Sanahuja; 2007, 99). Es decir, se trata de un proyecto integrador

que busca la participación y unificación a través de la cooperación con otros países como Argentina, Perú, y Colombia. El contexto ayudó en cierto modo a la integración regional, pues bajo las latentes crisis fiscales de los países de América Latina a finales de los años ochenta, las nacientes democracias buscaron un nuevo marco de exportaciones que ayudasen a disminuir los efectos de la hiperinflación, deuda externa, etc. De este modo, Argentina y Brasil deciden crear el Mercosur, al que enseguida se suman Paraguay y Uruguay.

Ahora bien, la principal prueba de la iniciativa e impulso brasileño fue la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en 2004, organismo liderado precisamente por Brasil. Este proyecto se concretó en abril de 2007, cuando los doce países de la subregión firmaron una declaración para oficializar la constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), la cual tenía como objetivo fortalecer e impulsar la integración política, energética y de infraestructura en la región. Además de proponer la creación de Unasur y disponer esfuerzos y recursos para ello, Brasil ha fomentado la formación de coaliciones Sur-Sur (en particular con Sudáfrica e India), creó el G-20 para coordinar la acción colectiva de los países en desarrollo en torno a temas agrícolas en la OMC, desarrolló una campaña por un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, impulsó el comando de la misión de paz de las Naciones Unidas en Haití, entre otras cosas.

Todo esto demuestra la capacidad de liderazgo regional y su estrategia de afrontar los desafíos tanto políticos como económicos de América del Sur, así como el papel de actor principal que está tomando Brasil a nivel mundial (Gratius; 2009); sin

<sup>7</sup> La Constitución de 1988 da muestra de esto al afirmar en su artículo cuarto “(...) buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”. Bajo el agotamiento de los modelos neoliberales, se comenzó a formar el nuevo regionalismo. Se adopta la integración regional como modelo de desarrollo –ya no de crecimiento–. Ver: PERROTTA, D.; FULQUET, G. e IN-CHAUSPE, E. “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica”. Nueva Sociedad. Disponible en: <http://www.nuso.org/userView/notas/fulquet.pdf>.

embargo, el valor que tiene Brasil para el resto de las potencias mundiales se encuentra en función de su capacidad de coordinación y de construcción de consensos (Soares de Lima; 2009: 31-32).

No obstante, no todo es positivo, pues este esfuerzo de integración tiene sus propias trabas. En primer lugar, al combinar la cercanía geográfica con la asimetría del tamaño del país, así como las diferencias culturales y de idioma, se genera una desconfianza en cuanto a las intenciones hegemónicas de Brasil en la región. Además, dicho país tiene una enorme dificultad en aceptar propuestas que no sean de su iniciativa, sin mencionar la gran dificultad que tiene en confrontarse con Estados Unidos. Aunque ambos países han tenido fricciones en términos regionales (por ejemplo con la oposición a Estados Unidos sobre las bases colombianas y el acceso a ellas), las mayores fricciones se dan a nivel global (el caso de la defensa de Brasil al programa nuclear de Irán). Pese a ello, Brasil ha demostrado no estar dispuesto a una colisión directa contra los intereses americanos, está en una suerte de ‘tira y afloja’, pues si bien es cierto tiene bastante autonomía, no es capaz de equipararse al nivel de influencia internacional que tiene Estados Unidos, además del hecho de que muchos empresarios brasileños siguen teniendo más interés en seguir comercializando con el Norte que con sus pares sureños. Pese a todo, ambos países se ven con intenciones de tolerar los desacuerdos entre sí, aunque el conflicto parece ser más común que el compañerismo, por lo que no debería sorprender que estos dos sigan enfrentándose en el futuro (Hakim; 2010). En este sentido, Brasil se está ‘preparando’ al intentar formar un bloque sudamericano, a través de la integración, para poder hacer frente a esta superpotencia. Dicho bloque se está construyendo con la bandera del desarrollo. Es así que Brasil ha tenido como primer destino para sus capitales Sudamérica, como un punto de despegue para sus inversiones a nivel mundial. Asimismo, las iniciativas brasileñas incluyen programas de cooperación técnica y líneas de crédito blando que promuevan eficiencia y competitividad en sectores prioritarios para las

economías menores. Esas políticas complementan proyectos de ampliación de la infraestructura regional de comunicación, transportes y energía, ayudando a consolidar un espacio económico integrado a nivel continental.

La gran diversidad en recursos, cantidad de territorio y población le dan una ventaja a Brasil, pues puede disponer de mayor cantidad de mano de obra y recursos naturales; sin embargo, carece de ciertos productos agrícolas y energéticos, lo que permite, en cierto modo, pensar que las estrategias de integración no son solo políticas sino también económicas. Existe cierto temor de carácter nacionalista, donde se piensa que eventualmente Brasil tome un papel hegemónico ya sea económico o que en algún momento algún país le cese pacíficamente parte de sus territorios. Pese a esto, Brasil dedica muchos esfuerzos por reducir esta impresión en los otros países para continuar con su proyecto de integración. En definitiva, parecería ser que Brasil está llamado nuevamente a ordenar su política exterior de cara a estos desafíos bajo el concepto que históricamente orientó sus acciones diplomáticas: el concepto de autonomía para pensar a Brasil en el mundo ‘de adentro hacia fuera’, esto significa, definir la política exterior desde los intereses específicos de Brasil y desde su proyección en el mundo intentando ejercer su capacidad de cambiar las reglas de juego del tablero internacional para favorecer el desarrollo nacional (Rodríguez; 2010).

Luego de ver cómo se reconfiguraron las alianzas y los cambios en las políticas exteriores de los países sudamericanos que acabamos de describir, se verá cómo ambas variables han representado un riesgo a la seguridad regional en la última década y el posible retorno al statu quo.

¿De regreso al statu quo? A modo de conclusión, debido al debilitamiento de los ejes, la tensión y el proceso de competencia por la hegemonía en la región también decrece de manera paralela. Ocurre un proceso de retorno al statu quo,

previo a la formación de estas coaliciones, donde priman las decisiones domésticas y económicamente bilaterales, diferenciándose de la participación en bloques. El potencial de riesgo que alguna vez se creyó que las diferencias políticas e ideológicas entre el eje Caracas, eje Brasilia y eje Washington generarían, se han visto disipadas con la inconsistencia de estas mismas alianzas.

Existen tres hechos que nos demuestran un retorno a la estabilidad de la seguridad regional, que parecía estar en cuestión a inicios de siglo. Por un lado, la debilidad de los ejes ha resultado en la merma de la intensidad de la competencia entre liderazgos regionales. La dependencia del eje Caracas en un factor tan inestable como el liderazgo de Chávez ha ocasionado que el eje perdiera preponderancia, ya que su mayor impulso venía desde el gobierno venezolano y la visión bolivariana que tenía su presidente sobre la región. Es así que, dos eventos tan imprevisibles como la enfermedad del mandatario y el surgimiento de una oposición medianamente fuerte de cara a las elecciones de octubre han cambiado de orden las principales preocupaciones del gobierno chavista. Asimismo, la concentración del eje Washington en sus propios problemas (la crisis económica mundial, la generación de empleo, la proximidad de las elecciones presidenciales, el programa nuclear iraní, etc.) ha dado en los últimos años mayor autonomía a los países de Sudamérica con respecto a las decisiones de Estados Unidos. Prueba de ello es que dentro de los resultados de las votaciones en la ONU, las abstenciones con respecto a la continuación del bloqueo económico a Cuba han pasado de 71 en 1992 a 3 en 2011, con solo dos votos a favor de que el bloqueo persista: Estados Unidos e Israel. El comienzo de siglo ha sido también de los periodos de mayor expansión económica para todos los países de la región, potenciado en su

mayoría por el alza en los precios de las materias primas. Ahora, incluso después de que empezara la crisis mundial de 2008, el crecimiento no ha parado.

Por otro lado, durante el periodo de competencia entre los tres ejes regionales no ocurrió, a pesar de haber tensiones, ningún tipo de escalamiento de conflicto. Es decir, los impasses que ocurrieron entre algunos países sudamericanos como, por ejemplo, las diferencias entre Argentina y Chile por los suministros de gas (Alfonsín; 2004) y la crisis diplomática entre Colombia, Ecuador y Venezuela en 2008 (Isacson; 2008), no han logrado disminuir las relaciones comerciales ni políticas entre esos países, mucho menos entre terceros países que hayan intervenido en apoyo conjunto por ejes; sino que se trató de episodios aislados de tensión diplomática coyuntural, que no tuvieron efectos a largo plazo ni llegaron a plasmarse en violencia. Por ello, no debería sorprendernos que el proceso de integración regional este tomando forma nuevamente.

Otro punto que refuerza la idea de que al final de este periodo de inestabilidad e incertidumbre en el balance de poder se ha mantenido el statu quo, es el hecho de que la distribución de poder militar y económico se ha mantenido en el mismo orden. Brasil, al igual que hace 20 años, se mantiene a la cabeza del poderío militar; seguido por Chile y Colombia. Visto como ejes, aunque Brasil es el país que más ha gastado en el sector defensa dentro de la región, con un incremento entre 2001 y 2010 del 30%, el eje Washington es el más fuerte pues tiene el respaldo de Estados Unidos que representa el 43%<sup>8</sup> del gasto militar mundial. El eje Caracas tampoco ha cambiado de lugar e incluso ha disminuido su poder con la reducción en un 26% del gasto militar de Venezuela, lo cual, sumado a sus otras carencias, devuelve estabilidad a la seguridad regional al

<sup>8</sup> Ver: RT en Español, 8 junio de 2011. Disponible en: [http://actualidad.rt.com/actualidad/internacional/issue\\_25212.html](http://actualidad.rt.com/actualidad/internacional/issue_25212.html).

permitir que sus actores no cambien de posición relativa en el equilibrio de poder.

En el aspecto económico<sup>9</sup> tampoco han habido variaciones significativas. Brasil se mantiene a la cabeza con el PBI más alto de la región, aunque las inversiones en sus países vecinos han aumentado en esta década, y con ello su influencia. Le siguen, de lejos, Argentina, Colombia y Venezuela. Sin embargo, la mayor competencia para Brasil en el continente viene de Estados Unidos y China, lo que da cuenta de que su juego no es solo regional sino global.

En este sentido, el balance de poder no se desordenó durante la competencia de ejes, manteniéndose la estabilidad y seguridad en la región. Primero, al eje Washington le interesa mantener el statu quo en el Cono Sur, ya que no le conviene una organización por bloques que compita con su influencia en la zona. Segundo, el eje Caracas no es un eje sólido, como ya se explicó previamente, al ser una coalición personalista que depende de Hugo Chávez para su existencia, con lo cual no ha logrado conseguir adeptos al planteamiento de su modelo de desarrollo ni acrecentar su poderío. Finalmente, el eje Brasilia sigue siendo líder de la hegemonía en la región, debido a sus intereses en el marco internacional. Como vemos, la estabilidad de poder no ha sido alterada posteriormente a la formación de bloques y se mantiene producto de la debilidad de alguno de ellos, así como de la fortaleza de otros.

No obstante, aunque la disminución de la competitividad de liderazgos ha reducido el riesgo de conflictos bilaterales entre países vecinos, existen otros riesgos al desato de la violencia en la región, como son el caso de los grupos paramilitares, el narcoterrorismo, el crimen organizado y la desigualdad social. Entender la nueva configuración de las

relaciones entre los países de la región, que es lo que hemos intentado hacer en este apartado, podría significar un paso hacia la dirección correcta para hacer frente a estos y otros riesgos de manera conjunta y organizada.

## Bibliografía

### **ALCALDE CARDOZA, Javier**

2004 *Los estados fallidos: La Influencia del desarrollo*. Lima: CEDEP.

### **ALFONSÍN, Raúl**

2004 "La crisis energética puede herir relaciones bilaterales", *Diario Clarín*. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2004/04/22/o-03301.htm>.

### **CALMET L., Armando**

2009 *Diccionario Enciclopédico de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. Lima: Editorial Universitaria.

### **DOMÍNGUEZ, Jorge I.**

2007 "Las relaciones contemporáneas Estados Unidos- América Latina: Entre la ideología y el pragmatismo". *Foreign Affairs en Español*.

### **GRATIUS, Susanne**

2009 "La Unión Europea y Brasil: entre el birregionalismo y el bilateralismo". En Rezende Martins, E. y Gomes Saravia, M. *Brasil-União Europeia-América do Sul Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro.

### **HAKIM, P.**

2010 "Why Brazil-US Relations Will Remain Tense". *Sao Paulo*. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2542>.

### **HIRST, Joe D.**

2011 "A Guide to ALBA", *Americas Quarterly*. Disponible en: <http://www.americasquarterly.org/hirst/article>.

### **ISACSON, Adam**

2008 "The Colombia - Venezuela - Ecuador tangle". *Open Democracy*. Disponible en: [http://www.opendemocracy.net/article/democracy\\_power/the\\_colombia\\_venezuela\\_ecuador\\_tangle](http://www.opendemocracy.net/article/democracy_power/the_colombia_venezuela_ecuador_tangle).

### **LEVITSKY, Steven y ROBERTS, Kenneth**

2011 *The resurgence of the Latin American left*. Maryland: The Johns Hopkins University Press.

### **LOWENTHAL, Abraham F.**

2007 "Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI". *Foreign Affairs en Español*.

---

<sup>9</sup> CIA World Fact book. 2011. Disponible en: <http://www.indexmundi.com/map/?t=0&v=65&r=sa&l=es>.

**MAIRA, Luis**

2008 "El próximo gobierno estadounidense y la América Latina del Sur". Foreign Affairs Latinoamérica. México D. F.: pp. 73-82.

**MORGENTHAU, H. J.**

1986 Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1986.

**PERROTTA, D. G.; FULQUET e INCHAUSPE, E.**

2011 "Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica". Nueva Sociedad. Buenos Aires.

**RODRÍGUEZ, T.**

2010 El rol de Brasil en América del sur: de la indiferencia al liderazgo regional. Las incidencias de la política exterior brasileña en el sub-continente. Disponible en: <http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/09/Rodriguez-El-rol-de-Brasil-en-Am%C3%A9rica-del-sur.-De-la-indiferencia-al-liderazgo-regional.pdf>.

**SANAHUJA, José Antonio**

2007 "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Madrid.

**SHIFTER, Michael**

2006 "En busca de Hugo Chávez". Foreign Affairs Latinoamérica. México D.F.: pp. 2-17.

**SOARES DE LIMA, María R.**

2009 "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global". Foreign Affairs Latinoamérica. pp. 25-32.