

## Международные отношения • Relaciones internacionales

# La política exterior de Brasil y la eterna búsqueda de la integración latinoamericana

Wilder A. Sánchez

## → Resumen

Brasil ha sido históricamente considerado el estado líder de América Latina por su nivel de desarrollo, tamaño económico, poder militar y su ambiciosa política exterior. Estas posiciones se fortalecieron durante la presidencia de Lula da Silva y Dilma Rousseff, quienes durante su mandato apoyaron la integración latinoamericana (particularmente a través de la creación de bloques como UNASUR y CELAC) y disminuyeron la influencia histórica de Washington en el hemisferio occidental. La situación ha cambiado drásticamente con la llegada al poder del presidente Jair Bolsonaro, un firme defensor de la política de los Estados Unidos en general (y del presidente Donald Trump en particular), lo que ha afectado significativamente el desempeño de Brasil en la región. A partir del análisis de aspectos específicos de la política interna y externa, el autor llega a las conclusiones sobre cómo han cambiado las perspectivas de Brasil en calidad de participante (o incluso como el motivador clave) en los procesos de transformación en la región. Brasil ya no se percibe como el núcleo de las iniciativas de integración regional, sino más bien como un estado separado que se preocupa por sus propios intereses. La crisis económica en Brasil y la estrategia de Bolsonaro (o la falta de ella) con respecto a la pandemia de COVID-19 han afectado negativamente la imagen de Brasil. Por otra parte, América Latina se caracteriza en general por tener un enfoque ambiguo en lo que respecta a los intentos de integración, ya que los gobiernos actúan como guardianes celosos de la soberanía nacional. En este sentido, a pesar de algunos proyectos de cooperación regional de desarrollo exitosos, el surgimiento en América Latina de una organización supranacional similar a la Unión Europea – es un sueño. Tal conclusión no necesariamente tiene una connotación negativa, ya que las asociaciones latinoamericanas (y caribeñas) no necesitan de la supranacionalidad para ser efectivas, sin embargo demuestra los límites de las aspiraciones de integración en la región.

## → Palabras clave

Brasil, América Latina, Caribe, Cooperación Sur-Sur, geopolítica, supranacionalismo, integración

**Declaración de divulgación:** El autor no informó de ningún posible conflicto de intereses.

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-3-10-23>

### Artículo de investigación

**Wilder Alejandro Sánchez**, analista de temas de defensa y geopolítica en el hemisferio occidental y las Regiones Post-Soviéticas, Universidad Americana (Estados Unidos)

### E-mail:

wilder.a.sanchez@gmail.com

### Para la correspondencia:

DC 20016, USA, Washington, D.C., P.O. Box 9747

**Para citar:** Sánchez, Wilder Alejandro. "La política exterior de Brasil y la eterna búsqueda de la integración latinoamericana" [Brazil's foreign policy and the eternal quest for Latin American integration]. *Cuadernos Iberoamericanos* 8, no. 3 (2020): 10-23. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-3-10-23>. [In Spanish]

**El artículo fue recibido por los editores:** 16.12.2020

**Aceptado para publicación:** 14.01.2021



La nueva década encuentra al proceso de integración Latinoamericano estancado. Desde hace ya varios años, las iniciativas para crear una comunidad regional se han detenido. Las razones que explican esta realidad son varias: las diferentes visiones e intereses de gobiernos regionales con respecto a la situación en Venezuela, las crisis económicas, los cambios de gobierno, la protección de la soberanía nacional, las ocasionales tensiones entre diferentes países y, hoy en día, la pandemia del Coronavirus (Covid-19).

Una importante razón por la que no se han producido mayores avances en la región es la falta de liderazgo.

Históricamente, la República Federativa de Brasil (República Federativa do Brasil, en portugués) se ha visto a sí misma como el tradicional y de facto líder de Latinoamérica. Sin embargo, a pesar de tener un rol muy activo en la política regional y global durante y después de la Guerra Fría, especialmente en la primera década de siglo veintiuno, los problemas económicos y políticos que han afectado al país en años recientes, han cambiado drásticamente los objetivos geopolíticos de Brasilia.

Al intentar predecir el futuro, podemos argumentar que no sólo el proceso de integración entre las naciones Latinoamericanas va a continuar estancado; sino que también es claro que durante el gobierno de Jair Bolsonaro, actual presidente de Brasil, dicho país no va a ser un impulsor de la cooperación Sur-Sur. Esta situación significa la pérdida de una gran oportunidad para que, en esta nueva versión del Gran Juego (es decir, la competencia de los grandes poderes globales)<sup>1</sup> y después que pase la pandemia del Coronavirus, Latinoamérica pueda llegar a ser un actor relevante al actuar como un bloque unido.

Sin duda alguna, Brasil va a continuar siendo una potencia económica, militar y diplomática en Latinoamérica. Sin embargo, los días en que este país era visto como el eje de la integración regional han quedado en el pasado.

## La doctrina del destino manifiesto de Brasil

Históricamente, la República de Brasil se ha visto como un país "diferente" al resto de países de Latinoamérica, dadas sus aspiraciones no sólo regionales sino también globales. Podemos atribuir esta ideología y visión a la expansión del país durante el siglo 19 y a personajes como José María da Silva Paranhos Jr., Barón de Rio Branco (1845-1912), Ministro de Relaciones Exteriores entre 1902 y 1912, considerado como el padre de la diplomacia brasilera. Durante dicho largo periodo, Brasil expandió su territorio a través de exitosas guerras y tratados con países vecinos, como por ejemplo la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) o el Tratado de Petrópolis con Bolivia en 1903.

Hoy en día, a pesar de sus problemas políticos y económicos, de los que luego hablaremos, Brasil sigue siendo visto como una potencia regional. Sólo hace falta ver un mapa para entender a qué nos referimos. El país es el más grande de Latinoamérica, y sus fronteras bordean a todos los países Sudamericanos excepto a Chile y Ecuador. Además, Brasil, tiene una población de alrededor de 210 millones de ciudadanos, haciéndola el quinto país más poblado del planeta. El país regional que lo sigue sería México, con 129 millones de ciudadanos, y luego Colombia, con casi 50 millones.

Sus industrias son algunas de las más desarrolladas en la región, ya que incluyen a la empresa aeronáutica EMBRAER, la empresa de armas Taurus, la compañía de petróleo Petrobras, la empresa de procesamiento de comida JBS, entre otras. También tiene bancos mundialmente reconocidos como Itau Unibanco, Banco Bradesco y Banco do Brasil.

1 "Great Power Competition" en inglés.

El país cuenta con una fuerte industria manufacturera, que construye automóviles, aviones, acero, además de tener abundantes recursos naturales, como productos agrícolas y yacimientos de petróleo. Brasil también es el mayor productor de café en el mundo.

Aunque Brasil no reclama territorio de la Antártida (a diferencia de Argentina y Chile), el país tiene un importante programa en el continente helado, PROANTAR. En el 2019 el gobierno brasileiro re-inauguró una base, que fue parcialmente destruida en el 2012, y está en proceso de obtener un nuevo buque con capacidad polar para reforzar su programa Antártico. Esto es significativo ya que demuestra el interés de Brasil en expandir su influencia más allá del continente y ser reconocido como un país antártico. Brasil también tiene el centro espacial Alcántara, de donde se lanzan cohetes al espacio. Esto hace que dicho país tenga un programa espacial de clase mundial, a comparación de otros países, cuyos programas espaciales son pequeños o casi inexistentes (con algunas excepciones).

Asimismo, es importante mencionar a la industria de defensa brasileira, ya que Brasil actualmente desarrolla un robusto programa de energía nuclear. Hoy en día la armada brasileira está construyendo domésticamente, con ayuda del astillero francés Naval Group, una flota de submarinos tipo Scorpene y un submarino de propulsión nuclear, como parte del programa de desarrollo de submarinos (PROSUB).

Es importante recalcar el tema de los submarinos ya que ningún otro país Latinoamericano está en condiciones de construir tales sistemas de defensa. Desde hace décadas, la armada brasileira desea contar con un submarino de propulsión nuclear. Un dato curioso al respecto es que la última guerra de Brasil fue con Bolivia, hace más de un siglo, la guerra del Acre de 1898 a 1903.<sup>1</sup> En general Brasilia tiene buenas relaciones con sus países vecinos (sin contar las tensiones de hoy en día con Venezuela).

Sin embargo, la armada brasileira argumenta que los submarinos son necesarios para proteger el mar territorial brasileiro y su riqueza natural, particularmente los yacimientos de petróleo en sus aguas. Otra razón es que un submarino nuclear elevaría a la armada a tener un estatus de marina de talla mundial y con proyecciones operacionales mucho más amplias.

Nuevamente vemos las ambiciones que tiene Brasil de ser visto no solamente como una potencia latinoamericana sino también como una potencia mundial.

Por ende, cuando comparamos a Brasil con otros países Latinoamericanos, es fácil entender por qué el país de habla portuguesa se ha visto históricamente como "diferente" a los otros países de la región. En efecto, siguiendo el modelo de Estados Unidos y otras potencias mundiales, Brasil tiene su propio Destino Manifiesto, que dicta que es natural que este país tenga una proyección global.

La forma como se ve Brasil es semejante a como el mundo académico internacional ve a dicho país. Es frecuente encontrar en un texto de historia o de política latinoamericana al menos una mención de Brasil como una potencia regional. Por ejemplo, un texto escrito en el 2016 sobre la integración latinoamericana dice, "No se trata tanto de una renovada expresión de antiamericanismo, sino, según señala Michael Schifter, presidente del Inter-American Dialogue, un intento de reconciliar distintas tendencias y de posibilitar el acercamiento de las dos grandes potencias regionales, Brasil y México."<sup>2</sup>

## Brasil a nivel mundial

En esta sección se van a analizar las iniciativas de Brasil en materia de relaciones exteriores durante las dos primeras décadas del nuevo siglo. Para comenzar, podemos

mencionar como Brasil se codea con varias potencias mundiales y emergentes. Por ejemplo, el país sudamericano es parte del bloque BRICS, cuyos miembros son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Además, Brasilia, Nueva Delhi y Ciudad del Cabo (Cape Town) también crearon su propio bloque de potencias regionales emergentes, IBSA. Además, en cuanto a otros bloques internacionales se refiere, Brasil también es miembro de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, y del Grupo de Países G-20.

Durante el gobierno del presidente Ignacio Lula da Silva (2003-2010) y su sucesora, la presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), Brasilia optó por expandir su presencia por las regiones en desarrollo, particularmente África. Lula da Silva no solo visitó África, en muchas oportunidades, sino que también abrió varias nuevas embajadas en dicho continente.

En cuanto a Latinoamérica, durante los mandatos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, vimos un apoyo a los gobiernos y bloques que buscaban promover la integración regional y disminuir la influencia histórica de Washington en el continente. Es por eso que Brasil, en esa época, apoyó la creación de la Unión de Países Sudamericanos (UNASUR) y de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC); también apoyó la candidatura del izquierdista chileno José Miguel Insulza a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (2005-2015), y mantuvo buenas relaciones con el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela.

Vale agregar, como punto final, que las relaciones entre Washington y Brasilia durante este periodo no fueron ideales. Un incidente que lo demuestra ocurrió en 2013 cuando se descubrió que agencias de inteligencia de Estados Unidos espían a varios líderes mundiales, incluyendo a la presidenta Rousseff. Como consecuencia de estas revelaciones, el gobierno brasileño canceló una visita de la presidenta a Washington en el 2013. La presidenta Rousseff y el presidente Barack Obama<sup>1</sup> se reunieron en el 2015, pero las relaciones continuaron siendo frías. Las cosas cambiarían años después, con la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil en el 2019.

## El Consejo de Seguridad de la ONU: el objetivo deseado

Es preciso referirse a las ambiciones de Brasilia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para mejor entender que tanta proyección mundial ha deseado tener el gobierno brasileño. Desde 1946, Brasil ha sido parte del Consejo un total de 10 veces,<sup>2</sup> y su anhelo histórico ha sido ocupar un lugar permanente en dicho organismo. Este objetivo se puede unir al Destino Manifiesto brasileño que detalla cómo Brasil es un país mundial.

En la primera década del nuevo siglo, a nivel mundial se impulsó la idea de reformar dicho Consejo y tal vez agregar a nuevos miembros permanentes por su poder económico, diplomático y porque representarían a regiones específicas. Algunos de los posibles candidatos eran Alemania, India, Japón y Sudáfrica.

Como parte de su campaña para modificar el Consejo de Seguridad Brasil tuvo un rol activo en las operaciones de paz de la ONU, específicamente en la misión en Haití (la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití: MINUSTAH) y en Timor Leste (la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste: UNMIT). Aunque la reforma no se llevó a cabo, son claras las ambiciones de Brasilia de colocarse en la mesa con las potencias mundiales, como uno de sus iguales.

1 Dan Roberts, "Brazilian president's visit to US will not include apology from Obama for spying," *The Guardian*, June 30, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/30/brazil-dilma-rousseff-obama-nsa-spying-apology>.

2 Estas son: 1946-1948; 1951-1953; 1954-1946; 1963-1965; 1967-1969; 1988-1990; 1992-1994; 1997-1999; 2004-2006 y 2010-2012. El lector se dará cuenta de que Brasil prácticamente no estuvo en el Consejo de Seguridad de la ONU durante la dictadura militar (1964-1985).

Hoy en día Brasil continúa destacando tropas a la Misión de la ONU en la República Democrática del Congo, (la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo: MONUSCO). Asimismo, desde 2011 hasta el 2020 a cargo de la Unidad Marítima de la Misión de la ONU en el Líbano (Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano: UNIFIL).<sup>1</sup>

## Política exterior vs. política interna

Como en cualquier país, los objetivos de la política exterior brasilera son dictados por el gobierno de turno. En este contexto, un día puede haber un gobierno que critica a Washington, y al otro, puede llegar al poder un líder que da un giro de 180 grados a la política exterior y se convierte en un gran aliado del gobierno norteamericano. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en Brasil.

Este análisis se ha centrado en las últimas dos décadas en las que hemos visto los cambios más dramáticos en Brasil y que han tenido obvias consecuencias en la integración Sur-Sur de Latinoamérica.

Viendo y resumiendo la situación de otra manera, las presidencias de Lula Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), se caracterizaron por tener una política exterior que se centraba en la cooperación Sur-Sur, el distanciamiento de la influencia de Washington en las Américas, y el cambio del orden global a un orden multipolar, donde Brasil sería el líder, o al menos representante, natural de Latinoamérica.

Varios factores impulsaron a un cambio dramático en estos objetivos. La caída de la presidenta Dilma Rousseff el 31 de agosto del 2016, ocurrió al ser suspendida de sus funciones (fue acusada del delito de responsabilidad en el maquillaje de cuentas fiscales). Asimismo, en el 2014 se produjo una disminución en cuanto a la demanda de productos brasileiros por parte de China, la caída de los precios de varios productos, y erradas decisiones de Brasilia para impulsar la economía. Todo esto terminó en una crisis económica. El producto bruto interno cayó, el desempleo creció, y la población salió a las calles a protestar – esta situación favoreció a los opositores de Dilma para lograr su remoción del cargo presidencial.

Esto trajo al poder al presidente interino Michel Temer (2016-2018). Dicho Jefe de Estado heredó no sólo una situación tensa desde el punto de vista doméstico, sino también una grave crisis económica.

Por ende, durante su corto tiempo al mando del país, el presidente Temer se enfocó en intentar arreglar la economía y no priorizó los temas geopolíticos. El mandatario asistió a varias cumbres internacionales por razones protocolares, pero Brasil dejó de tener ambiciones globales.

Luego vino la llegada al poder del ahora presidente Jair Bolsonaro (desde el 01 de enero del 2019 hasta el presente), donde las diferencias ideológicas se tornaron aún más obvias. Brasil, ahora bajo Bolsonaro, se convirtió en un agresivo crítico del régimen de Nicolás Maduro, heredero del gobierno chavista, asimismo reconoció al presidente Juan Guaidó y se retiró de UNASUR – el proyecto de integración que su predecesor, Lula da Silva, había ayudado a crear. Esto queda demostrado en el discurso ante la Asamblea General de la ONU que Bolsonaro dio en Setiembre del 2019. La primera oración de su discurso es: "Les presento al nuevo Brasil, que resurge del borde del socialismo," para luego proceder a criticar a la "dictadura cubana" y a "Venezuela, los agentes del régimen cubano."<sup>2</sup>

1 "Brasil se retirará da UNIFIL," *DefesaNet*, August 22, 2019, <http://www.defesanet.com.br/pr/noticia/33965/EXCLUSIVO-%E2%80%93-Brasil-se-retirara-da-UNIFIL/>.

2 "Discurso de Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, en la 74<sup>o</sup> Asamblea General de la ONU 2019," *Nodal*, September 24, 2019, <https://www.nodal.am/2019/09/discurso-de-jair-bolsonaro-presidente-de-brasil-en-la-74o-asamblea-general-de-la-onu-2019/>.

El actual jefe de gobierno brasileiro hasta la fecha no demuestra mayor interés en la integración Sur-Sur a nivel regional. Al contrario, sus objetivos son crear una alianza, es decir una relación especial, no solo con Estados Unidos en particular sino también con Israel y Europa.

El jefe de estado brasileiro intentó asignar a uno de sus hijos como el nuevo embajador de Brasil en Washington para demostrar su interés en crear una "relación especial" con el presidente Trump, pero debido a problemas en Brasil, este objetivo no se llevó a cabo.<sup>1</sup>

Otro ejemplo que demuestra como la integración regional ha pasado a segundo término, es el hecho de que MERCOSUR no es una prioridad para Bolsonaro. Es así que, en un momento determinado, el líder brasileiro criticó la falta de relevancia de dicho bloque económico, argumentando a mediados del 2019 que, si Argentina daba problemas al Tratado de Libre Comercio entre MERCOSUR y la Unión Europea, Brasilia iba a abandonar a dicho bloque.<sup>2</sup> La razón por esta declaración es la elección del nuevo presidente argentino presidente Alberto Fernández, que tiene una tendencia más izquierdista.

En otras palabras, el cambio de gobierno en Brasil, sumado a la crisis económica que arrastra dicho el país, y otros escándalos y problemas, han hecho que, por el momento al menos, las ambiciones globales brasileiras cambien drásticamente. Es así que ya no se escucha que Brasilia pide un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y el país ya lleva una década sin ser miembro de dicho órgano.

Igualmente, a Brasil ya no es considerado como el eje de liderazgo que otrora fuera, sino que ahora es simplemente un país más que aboga por sus intereses, pero que no tiene un rol central en fomentar la cooperación e integración Latinoamericana.

## Odebrecht enturbia la imagen de Brasil

Aunque este no es un tema de política exterior, es importante mencionar el caso de Odebrecht ya que tiene graves repercusiones, tanto para Brasil como para el resto de la región.

Se ha revelado que la compañía de construcción Odebrecht ha pagado alrededor de 350 millones de dólares norteamericanos en coimas y sobornos a varios gobiernos de la región, como por ejemplo Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y la República Dominicana.

El caso Odebrecht es importante, no sólo por sus consecuencias en la región sino también porque ha manchado la imagen de Brasil. Es difícil de reconciliar la idea del destino manifiesto brasileiro con el nivel de corrupción en el que sus principales empresas (sin contar su sistema político) se encuentran envueltas. Aún si este caso no afectó las relaciones entre Brasil con sus vecinos, sí afecta de manera negativa su imagen.

Obviamente ha habido otros escándalos de corrupción que involucran compañías brasileiras que tenían tentáculos de soborno a nivel regional, pero Odebrecht es el escándalo más reciente. Por un lado, esto demuestra la influencia y extensión de las empresas privadas brasileñas; pero, por otro lado, también es claro el nivel de corrupción que estas compañías traen y como ensucian la imagen de Brasil.

1 Anna Jean Kaiser, "Brazil's Bolsonaro may drop plans to make son US ambassador amid backlash," *The Guardian*, August 20, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/20/brazil-bolsonaro-son-us-ambassador>.

2 Andreia Verdélio, "Brazil to leave Mercosur if Argentina 'causes trouble,' Bolsonaro says," *Agencia Brasil*, August 16, 2019, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2019-08/brazil-leave-mercosur-if-argentina-cause-trouble-bolsonaro-says>.

## La integración latinoamericana

Es también necesario entender la situación de la integración regional en Latinoamérica hoy en día. Para comenzar, podemos decir que la región tiene una verdadera sopa de letras en lo que se refiere a varios bloques políticos y económicos, con una membresía variada.

Los bloques principales son:

- La Organización de Estados Americanos (OEA);
- La Asociación de Estados del Caribe (AEC);
- La Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS);
- La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC);
- La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR);
- Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur (PROSUR);
- La Comunidad Andina de Naciones (CAN);
- El Sistema de Integración Centroamericano (SICA);
- La Comunidad Caribeña (CARICOM);
- El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR);
- La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA);
- La Alianza del Pacífico.

Como se puede apreciar existen constantemente proyectos de integración regional: No sólo se encuentran los bloques casi-hemisferios (OEA, CELAC), sino también agrupaciones sub-regionales (OECS, AEC, SICA, CARICOM, UNASUR, Comunidad Andina), y bloques creados a través de las similitudes ideológicas de sus líderes (ALBA).

También, existen varios bloques, políticos o económicos, de los que Brasil no es miembro; sin embargo, esto no ha evitado experimentos de integración (Alianza del Pacífico, Comunidad Andina, SICA, CARICOM). Finalmente encontramos varios bloques que prácticamente han dejado de existir hoy en día (ALBA, CELAC, UNASUR).

En su ensayo académico del 2006, Josette Altmann Borbon, profesora de la Universidad de Costa Rica e investigadora asociada del centro de investigación FLACSO, argumentó en ese entonces lo siguiente "los procesos de integración sufren de un déficit de certidumbre que ponen en evidencia la fragmentación que caracteriza a América Latina," a la vez que "en la región, la diplomacia de cumbres o diplomacia de conferencias, se encuentra en un momento que parece indicar, de agotamiento."<sup>1</sup> Una década y media después, esas conclusiones son de nuevo acertadas.

Ahora bien, no es el objetivo de este ensayo discutir qué tan efectivo ha sido cada bloque de esta lista en temas de integración regional o continental. Sin embargo, podemos proponer algunos argumentos. Para comenzar, los países de Latinoamérica son fervientes defensores de la soberanía nacional y no apoyan a proyectos de integración donde un órgano tenga poderes supranacionales en la región; ésta es una de las razones por las que la OEA, el bloque regional más antiguo, es visto como un "tigre de papel." Como argumenta un análisis, "la soberanía nacional se encuentra muy arraigada en los países latinoamericanos. De esta forma, la concepción de la integración como factor de estabilidad política y de diálogo, incluso de construcción de paz, como lo es la Unión Europea, no es la que prevalece en el escenario latinoamericano en el momento actual."<sup>2</sup>

Aún más, cuando un país tiene problemas con un bloque regional al que pertenece, dicho país opta por retirarse. Un ejemplo claro de esto es Venezuela bajo el régimen chavista; el país se retiró en el 2011 de la Comunidad Andina de Naciones porque ésta estaba negociando un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.<sup>3</sup>

1 Altmann Borbón 2006, 310.

2 Colomer 2015, 9.

3 "Venezuela se retira de la Comunidad Andina de Naciones," RT, April 22, 2011, <https://actualidad.rt.com/economia/view/26348-Venezuela-se-retira-de-Comunidad-Andina-de-Naciones>.

Habiendo dicho esto, es necesario mencionar que la falta de un bloque supranacionalista como la Unión Europea en Latinoamérica no significa que es una zona en constante conflicto. Por ejemplo, el último conflicto armado que ocurrió en la región fue entre Ecuador y Perú en 1995, mientras que el penúltimo fue la Guerra de las Malvinas, entre Argentina y el Reino Unido en 1982. Es decir, aun sin una Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o una Unión Europea, la región ya lleva un cuarto de siglo sin una guerra entre Estados.

Hoy en día la hipótesis de guerra en la región es mínima, y varios países que tienen disputas limítrofes prefieren buscar soluciones no violentas, como la Corte Internacional de Justicia en La Haya. En efecto, en la última década varios países han ido a La Haya por esta razón, entre ellos: Bolivia vs Chile, Chile vs Perú, Colombia vs Nicaragua, y Costa Rica vs Nicaragua. Aún más Belice y Guatemala, recientemente decidieron acudir a esta institución jurídica para resolver su problema limítrofe.

En otras palabras, la falta de integración regional al estilo de la Unión Europea, no significa que Latinoamérica no estaba progresando y desarrollándose. Obviamente, sería preferible que exista una mayor integración a nivel político, a fin de lograr que la región pueda hablar con una sola voz en foros mundiales sobre asuntos internacionales.

Altmann, argumenta algo similar, al explicar que "la fragmentación por la que atraviesa la región latinoamericana y las reducidas capacidades de concertación transnivel, desde lo binacional a lo global [tendrán como consecuencia] la reducción de la relevancia de las subregiones y el menor margen de autonomía de los actores involucrados en una proyección global."<sup>1</sup> Es aquí donde Brasil solía tener una presencia más activa, que se ha diluido dramáticamente en años recientes, como analizaremos a continuación.

## Análisis

Hay dos preguntas que nos debemos hacer. La primera sería: ¿el gobierno brasileño está interesado en la cooperación e integración Latinoamericana? Y la segunda es: ¿Latinoamérica necesita a Brasil para integrarse o lograr una mayor cooperación?

A comparación de otros países de Latinoamérica, el gobierno de Brasil históricamente ha tenido una política exterior muy ambiciosa, gracias a la cual se expandieron sus fronteras y ha intentado afianzarse como un poder de clase mundial. El principal objetivo diplomático es tener un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero también hemos visto diferentes agencias brasileñas con grandes aspiraciones, como su por ejemplo Armada, que trabaja en la construcción de un submarino de propulsión nuclear.

En cuanto a la integración Latinoamericana, Brasil ha tenido un rol central en las últimas décadas, particularmente durante el siglo 21, la colaboración de Brasilia para crear UNASUR y CELAC ha sido clave. Asimismo, aunque no fue un miembro de ALBA, el apoyo durante los gobiernos de Lula y Rousseff al difunto Hugo Chávez y posteriormente a Nicolás Maduro, fue también importante para promover la ideología chavista/bolivariana y el reducir la influencia de Washington en las Américas.

Se podría argumentar que Brasilia, durante los gobiernos de Lula y de Rousseff aspiraba a que Sudamérica llegara a ser la esfera de influencia de Brasil y así usar al continente como plataforma para su inserción competitiva en la economía mundial y sus ambiciones políticas en la región y el mundo.<sup>2</sup>

Este argumento, es decir que Brasil utilice a la región para promover sus objetivos sugiere que al gobierno brasileño no le interesa la región en sí. Éste es un tema aparte pero que

1 Altmann Borbón 2006, 320.

2 Christensen 2013, 271.

debe ser por lo menos mencionado. Kai Enno Lehmann argumenta cómo el éxito del Mercado Común Europeo influenció a Brasil para que promueva un “regionalismo abierto,” debido a la “creencia de que el regionalismo es una herramienta para lograr intereses nacionales particulares.”<sup>1</sup> Por otro lado, Malamud dice que “no por nada Brasil es la economía más grande de Latinoamérica, con la que todos quieren tener buenas relaciones, a pesar de que a Brasilia nunca le ha interesado ser un líder regional.”<sup>2</sup>

En todo caso, la situación ha cambiado. La caída de Dilma Rousseff y la llegada de Jair Bolsonaro cambiaron drásticamente las prioridades a nivel de política exterior en Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. También las crisis económicas que ha experimentado Brasil, es decir la crisis mundial del 2008 y la crisis local del 2014, significan que el gobierno brasileiro tuvo que concentrarse más en asuntos domésticos y financieros.

Los objetivos de la política exterior del presidente Bolsonaro han hecho que Brasil se concentre en países como Estados Unidos, Israel y Europa, mientras que deja de lado a proyectos regionales, excepto a MERCOSUR, y eso es debido al acuerdo con la Unión Europea. Aún más, como argumentan Casarões y Flandes, el jefe de estado brasileiro tiene una visión “anti-globalista,” al punto de que ha criticado a las Naciones Unidas y ha dicho que de esta controlada por comunistas.<sup>3</sup> El hecho de que ha amenazado retirarse de grupos como la ONU y MERCOSUR demuestra que Bolsonaro no solo es opositor del multilateralismo, sino que su opinión de estos bloques tiene sus raíces en ideas casi conspirativas de que organizaciones como la ONU están controladas por organizaciones comunistas.

El siguiente punto a tratar es el proceso de integración latinoamericano, que hoy en día está en el limbo debido al problema de Venezuela, que ha dividido a la región entre países que apoyan al gobierno de Maduro y los que apoyan al gobierno de Juan Guaidó.

Habiendo dicho eso, el proceso de integración latinoamericana siempre ha sido complicado debido a las tensiones entre varios países de la región, como por ejemplo los conflictos bélicos, las disputas territoriales, los desacuerdos económicos entre otros. También, a pesar de que los gobiernos de la región constantemente aplauden y apoyan proyectos de cooperación e integración, Latinoamérica continúa siendo una región donde la soberanía nacional es vista como vital, y la idea del supranacionalismo aún no ha ganado popularidad, como ha ocurrido en Europa o (hasta cierto punto) en el Caribe con el CARICOM.

También se deben tomar en cuenta, como lo mencionamos en una sección previa, las numerosas iniciativas de cooperación política y/o económica en la región. Vemos claramente como la cantidad de bloques representan las diferentes ideologías de los gobiernos de turno. Un claro ejemplo es CELAC. Esta organización, en la que Brasil fue un pilar de su fundación, se reunió por primera vez en Venezuela en el 2011; las siguientes cumbres se llevaron a cabo en Chile, Cuba, Costa Rica, Ecuador y, la última fue en República Dominicana en el 2017. Ya han transcurrido varios años que esta organización no tiene una cumbre, ya que sus países miembros han perdido interés en este grupo, y la llegada de nuevos gobiernos que simpatizan con Washington han hecho que la OEA tenga (ahora con un secretario general que mantiene buenas relaciones con la Casa Blanca) nuevamente un rol más significativo.

Otro ejemplo es UNASUR, el otro proyecto de Lula, ya que varios países, incluyendo Brasil, han abandonado este grupo y han creado un nuevo bloque, PROSUR. La razón porque UNASUR se suma a la lista de otros bloques regionales extintos es la aparición de presidentes

1 Lehmann 2017, 128.

2 Carlos Malamud, “What foreign policy now for Brazil?,” Real Instituto Elcano, November 12, 2018, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8b2d4541-b8f1-4372-a448-d2017547f15e/ARI120-2018-Malamud-What-foreign-policy-now-Brazil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8b2d4541-b8f1-4372-a448-d2017547f15e>. P. 8.

3 Casarões y Flandes 2019, 2.

que no tienen simpatías con el gobierno de Nicolás Maduro y que han sido afectados por las decenas de miles (o cientos de miles en algunos casos) de refugiados venezolanos que han emigrado en los últimos años. Es por eso que, UNASUR en vez de ser un bloque de integración regional, es una forma de identificar al gobierno que aún apoya al régimen de Nicolás Maduro, y cuáles no lo hacen. Sus miembros actuales son Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela.<sup>1</sup>

Aún más, podemos argumentar que históricamente la integración latinoamericana ha sido más sutil que profunda, por las razones que hemos argumentado explicado en este ensayo. Esto no significa que no hubo éxitos, ya que encontramos también interesantes logros como la Comunidad Andina de Naciones que ha creado pasaportes regionales, y proyectos de educación como la Universidad Andina Simón Bolívar. Otro proyecto que ha tenido buenos efectos es la Comunidad Caribeña, que ha creado una Corte Regional de Justicia. Éste sí es uno de los pocos ejemplos de un ente supranacional, a comparación de los bloques que concentran a países del continente.

En otras palabras, la presencia de Brasil no es vital para que un proyecto de integración sea exitoso ya que muy pocos lo han sido en la región. Ciertamente, Brasil continuará teniendo un rol importante en el sistema interamericano, pero su presencia no es vital.

## El futuro: ¿Bolsonaro, Covid-19 y una nueva posibilidad de integración regional?

Hoy en día, Brasil, Latinoamérica y el mundo entero continúan batallando contra la pandemia del Coronavirus (Covid-19). Hemos visto cómo el transporte aéreo se ha detenido ya que los gobiernos han cerrado sus fronteras para evitar que lleguen personas que tal vez estén infectadas con este virus.

A la vez que se ven numerosos ejemplos de políticas proteccionistas, también encontramos muchos casos de cooperación: los gobiernos coordinan entre sí y se envían uno a otro: mascarillas, medicinas y hasta doctores para ayudar a los sistemas de salud de otros países. Otros ejemplos incluyen la ayuda entre gobiernos para la repatriación de ciudadanos de otros países (por ejemplo: Chile está ayudando a movilizar a ciudadanos bolivianos para retornar a su país), o las constantes video-conferencias entre ministros de política exterior y defensa de la región para discutir la pandemia.

Es decir, el Coronavirus podría servir como un eje para unir a Latinoamérica. En teoría, alguno de los bloques de la región, como la OEA, el CARICOM o el SICA pueden convertirse en un centro de operaciones de salud.<sup>2</sup> Vale decir que los cuatro países del MERCOSUR (Venezuela está suspendido) han creado un fondo de desarrollo para combatir la pandemia en los miembros del bloque – los fondos serán usados para obtener medicamentos, vestimentas de protección y kits para diagnosticar el virus.<sup>3</sup> Además, la Comunidad Andina de Naciones ha anunciado que va a diseñar “una estrategia para recolectar y difundir datos estadísticos.”<sup>4</sup> Mientras tanto, el ministro de Defensa de Argentina, Agustín Rossi, participó a principio de mayo en una reunión virtual de la Comisión de Asuntos

1 Es muy probable que Bolivia también se retire de UNASUR dada la caída del poder del ex presidente Evo Morales, quien fue un acérrimo aliado de Chávez y de Maduro.

2 Leslie Ellicott Armijo, “Regionalism in the Time of Coronavirus: The only way forward?,” AULABLOG, Center for Latin American & Latino Studies, American University, April 30, 2020, <https://aulablog.net/2020/04/30/regionalism-in-the-time-of-coronavirus-the-only-way-forward/>.

3 “Iniciativa do MERCOSUL no combate ao novo coronavírus. Nota conjunta dos ministérios da Economia e das Relações Exteriores,” Governo Federal do Brasil, April 3, 2020, [https://www.gov.br/economia/pt-br/canais\\_atendimento/impressa/notas-a-impressa/2020/abril/iniciativa-do-mercosul-no-combate-ao-novo-coronavirus](https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/impressa/notas-a-impressa/2020/abril/iniciativa-do-mercosul-no-combate-ao-novo-coronavirus).

4 “La Comunidad Andina compartirá datos sobre el COVID-19,” Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, accessed January 11, 2020, <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/3876>.

Interiores, Seguridad y Defensa del Parlamento del MERCOSUR, en la que alabó a dicha entidad como fundamental para promover el diálogo y comunicación entre los países de la región.<sup>1</sup> Esta sugerencia también fue respaldada durante una reunión en mayo del Foro Parlamentario de África y América Latina y Caribe (AFROLAC).<sup>2</sup>

Lo que sí es claro es que, Brasil no será un líder o un modelo a seguir en la forma de cómo combatir al Covid-19, ya que el presidente Bolsonaro constantemente critica la idea de que dicho virus es mortal (lo ha descrito como una simple gripe fuerte) y se opone a que se deban llevar a cabo drásticas medidas políticas, sanitarias y económicas dentro del país. Probablemente esto resulte en una nueva crisis de gobierno en Brasilia.

Aunque no mencionó a Brasil de nombre, el presidente argentino Alberto Fernández ha declarado que "aquellos que dan prioridad a la economía terminarán juntando muertos en camiones frigoríficos y enterrando cuerpos en fosas comunes."<sup>3</sup> En otras palabras, los otros gobiernos de la región ahora ven a Brasil, con Bolsonaro a la cabeza, como parte del problema, no como un modelo a seguir para enfrentar dicha situación y buscar una solución regional.

## Conclusiones

Al comienzo de la nueva década, Brasil ya no tiene la hegemonía que solía tener en el hemisferio occidental. Sus crisis económicas, políticas, incluyendo la caída de la presidenta Dilma Rousseff en el 2016, y los cambios de la ideología del gobierno de turno, pasando de la ideología izquierdista de Lula y Dilma a la ultra-conservadora de derecha de Bolsonaro, han afectado la política exterior brasilera justo en un momento en el que la región está muy dividida debido al problema venezolano.

Como hemos visto, Brasil ha sido muy activo en las últimas dos décadas para incrementar su influencia y ser visto como una potencia mundial. Es discutible hasta qué punto Brasilia está interesado en promover la integración y cooperación en Latinoamérica, o si es que el país de habla-portuguesa simplemente ve a la región como una herramienta para obtener sus objetivos, por ejemplo, ser reconocido como una potencia mundial y/o tener un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Sin embargo, las crisis económicas y políticas del país en sus últimos años han suspendido estos proyectos y aspiraciones. Además, la intención de Lula y Rousseff de minimizar la influencia de Washington en Latinoamérica y el Caribe, vía la creación de UNASUR y CELAC, ha sido reemplazada por la férrea ambición del presidente Bolsonaro de crear una alianza estratégica con el gobierno del presidente Donald Trump.

Es más, la crisis del Coronavirus ha paralizado los proyectos de integración regional ya que cada gobierno se centra en proteger su territorio y a sus ciudadanos de esta epidemia. Peor aún, el Coronavirus ha convertido a Brasil en parte del problema, ya que el presidente Bolsonaro ha minimizado los efectos de la pandemia y ha priorizado mantener el país abierto para que la economía brasilera no sufra.

Brasil no va a poder seguir viviendo de su historia en esta nueva década. El país seguirá siendo una potencia política, económica y militar, pero sus problemas internos,

- 1 "Covid-19: Rossi detalló el desempeño de las Fuerzas Armadas argentinas en el Parlasur," Ministerio de Defensa (Argentina), May 7, 2020, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/covid-19-rossi-detalle-el-desempeno-de-las-fuerzas-armadas-argentinas-en-el-parlasur>.
- 2 "Llama Mónica Fernández Balboa a fortalecer cooperación internacional para enfrentar la pandemia," Senado de la República (Mexico), June 1, 2020, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48277-llama-monica-fernandez-balboa-a-fortalecer-cooperacion-internacional-para-enfrentar-la-pandemia.html>.
- 3 Marcia Carmo, "Coronavirus: el temor que genera la situación de la pandemia en Brasil en sus países vecinos," *BBC News*, May 14, 2020, [https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52651900?fbclid=IwAR2AxbEF5mM5fba\\_oWtZPlrzWTFk\\_9HyT4XMqIOvIUk5jNZQH4hMTu3RkI](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52651900?fbclid=IwAR2AxbEF5mM5fba_oWtZPlrzWTFk_9HyT4XMqIOvIUk5jNZQH4hMTu3RkI).

la falta de interés del gobierno de Bolsonaro en integrarse con la región, y su problemática respuesta al Coronavirus, han dañado su imagen y peso internacional. Por el momento, Brasil ha dejado de ser un vecino confiable.

## → Referencias / References

Altmann Borbón, Josette. "Integración en América Latina: crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres" [Integration in Latin America: crisis of regional models and lack of certainties]. In *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales* [Latin American integration: regional and sub-regional visions], coordinated by Luis Guillermo Solís and Francisco Rojas Aravena, 309-324. San José: Flacso Andes, 2006. [In Spanish]

Casarões, Guilherme, and Daniel Flemes. "Brazil First, Climate Last – Bolsonaro's Foreign Policy." *GIGA Focus* 5 (September 2019).

Christensen, Steen Frbya. "Brazil's Foreign Policy Priorities." *Third World Quarterly* 34, no. 2 (2013): 271-286. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.775785>.

*La Integración en América Latina: Nuevos y Viejos Esquemas. Incertidumbres de Futuro* [Integration in Latin America: new and old schemes. Uncertainties for the future], coordinated and elaborated by Mónica Colomer. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015. <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/Documento%20de%20trabajo%207.pdf>.

Lehmann, Kai Enno. "Can Brazil Lead? The Breakdown of Brazilian Foreign Policy and What it Means for the Region." *Rising Powers Quarterly* 2, no. 2 (2017): 125-147.

# Brazil's foreign policy and the eternal quest for Latin American integration

Wilder A. Sánchez

## → Abstract

Brazil has historically been regarded as the natural leader of Latin America, given its level of development, the size of its economy, its military might and its ambitious foreign policy. This image was cemented during the presidencies of Lula da Silva and Dilma Rousseff, who supported Latin American integration (particularly via the creation of such blocs as UNASUR and CELAC) and diminishing Washington's historical influence in the Western Hemisphere. However, the situation has dramatically changed with the rise to power of President Jair Bolsonaro, a staunch supporter of the US in general (and President Donald Trump in particular), which has affected Brazil's role in the region. Based upon the analysis of specific domestic and foreign policy components, the author draws conclusions on how Brazil's prospects as a participant (or even the key motivator) in the transformation processes in the region have changed. Brazil is no longer perceived as the axis of attempts at regional integration, but rather "just another separate state" taking care of its own interests. Brazil's economic crisis and Bolsonaro's strategy (or the lack thereof) regarding the COVID-19 pandemic have negatively affected Brazil's image even further. Then again, as this analysis seeks to demonstrate, Latin America has a mixed record when it comes to integration attempts, as regional governments are zealous guardians of national sovereignty. Hence, while there have been some successful regional thrivings towards promoting cooperation, the rise of some supranationalist organization similar to the European Union – is a dream. This is not necessarily a bad thing, as Latin American (and Caribbean) blocs do not need supranationalism to be effective, but it shows the limits of regional integration initiatives.

## → Keywords

Brazil, Latin America, Caribbean, South-South cooperation, geopolitics, supranationalism, integration

**Disclosure statement:** No potential conflict of interest was reported by the author.

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-3-10-23>

### Research article

**Wilder Alejandro Sánchez Nieto**, analyst on defence and geopolitics in the Western Hemisphere and post-Soviet space, American University (USA)

### E-mail:

[wilder.a.sanchez@gmail.com](mailto:wilder.a.sanchez@gmail.com)

**For correspondence:** DC 20016, USA, Washington, D.C., P.O. Box 9747

**For citation:** Sánchez, Wilder Alejandro. "La política exterior de Brasil y la eterna búsqueda de la integración latinoamericana" [Brazil's foreign policy and the eternal quest for Latin American integration]. *Cuadernos Iberoamericanos* 8, no. 3 (2020): 10-23. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-3-10-23>. [In Spanish]

**Received:** 16.12.2020

**Accepted:** 14.01.2021

## Внешняя политика Бразилии и вечное стремление к латиноамериканской интеграции

У.А. Санчес

### → Аннотация

Бразилия исторически считалась государством-лидером Латинской Америки, что обусловлено уровнем ее развития, размерами экономики, военной мощью и амбициозной внешней политикой. Эти позиции были укреплены в годы президентства Лулы да Силвы и Дилмы Руссефф, которые в своей политической ориентации поддерживали латиноамериканскую интеграцию (в частности в контексте создания таких объединений, как УНАСУР и СЕЛАК), а также ослабление влияния Вашингтона в Западном полушарии. Ситуация резко изменилась с приходом к власти президента Жаира Болсонару, убежденного сторонника политики Соединенных Штатов в целом (и президента Дональда Трампа в частности), что в значительной степени отразилось на роли Бразилии в регионе. На основе анализа конкретных внутри- и внешнеполитических аспектов автор делает выводы о том, как изменились перспективы Бразилии как участника (или даже ключевого мотиватора) трансформаций в регионе. Бразилия больше не воспринимается как стержень региональных интеграционных инициатив, а скорее как государство, сосредоточенное на своих собственных интересах. Экономический кризис в Бразилии и стратегия Болсонару (или же ее отсутствие) относительно пандемии COVID-19 негативно сказались на имидже Бразилии. Помимо этого, в целом для Латинской Америки характерен неоднозначный подход к попыткам более интенсивной интеграции, поскольку правительства выступают ревностными хранителями национального суверенитета. В связи с этим, несмотря на некоторые успешные региональные проекты по развитию сотрудничества, появление в Латинской Америке наднациональной организации по аналогии с Европейским союзом – это лишь мечта. Такое заключение необязательно носит отрицательную коннотацию, поскольку латиноамериканские (и карибские) объединения не нуждаются в наднациональности, чтобы быть эффективными, однако оно демонстрирует пределы интеграционных устремлений в регионе.

### → Ключевые слова

Бразилия, Латинская Америка, Карибский бассейн, сотрудничество Юг-Юг, геополитика, наднациональность, интеграция

**Конфликт интересов:** Автор заявляет об отсутствии потенциально-го конфликта интересов.

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-3-10-23>

#### Исследовательская статья

**Уайлдер Алехандро Санчес Ньето**, аналитик по вопросам обороны и геополитики в Западном полушарии и на постсоветском пространстве, Американский университет (США)

#### E-mail:

wilder.a.sanchez@gmail.com

#### Для корреспонденции:

DC 20016, США, Вашингтон, округ Колумбия, п/я 9747

**Для цитирования:** Sánchez, Wilder Alejandro. "La política exterior de Brasil y la eterna búsqueda de la integración latinoamericana" [Brazil's foreign policy and the eternal quest for Latin American integration]. *Cuadernos Iberoamericanos* 8, no. 3 (2020): 10-23. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2020-8-3-10-23>. [In Spanish]

#### Статья поступила в редакцию:

16.12.2020

#### Принята к публикации:

14.01.2021