

# El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA

## The Brazilian challenge: how to manage asymmetrical regional relations beyond the OAS

Paulo Sotero

Director del Brazil Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars  
paulo.sotero@wilsoncenter.org

### RESUMEN

Vista por el Gobierno de *Lula* como una reliquia de la Guerra Fría, la Organización de Estados Americanos (OEA) fue considerada mayormente como un puesto de observación. Los diplomáticos fueron instruidos para mantener una postura defensiva y evitar las acciones percibidas como contrarias a los intereses brasileños. Sin embargo, la indiferencia se tornó en ira mal disimulada durante los primeros meses de la Administración de Dilma Rousseff, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una resolución cautelar que ordenaba a Brasil detener la construcción de la polémica planta hidroeléctrica de Belo Monte, en el río Xingu (afluente del Amazonas). Esta reacción implicó la retirada de su embajador ante la OEA, así como la de su candidato a la CIDH, además de decretar la suspensión de su contribución anual a la OEA. La actuación de Brasil vino a agravar los problemas existenciales de la OEA, al precarizar aún más su situación financiera. De no resolverse, la disputa podría complicar la estrategia de Brasil para consolidar su liderazgo regional y mundial y erigirse como paladín de los derechos humanos y el multilateralismo.

*Palabras clave:* OEA, Brasil, relaciones hemisféricas, multilateralismo, Estados Unidos

### ABSTRACT

Viewed by the *Lula* administration as a relic of the Cold War, the OAS was mostly viewed as an observation post. Diplomats were instructed to maintain a defensive stance and to prevent actions perceived as contrary to Brazilian interests. Indifference turned to ill-disguised anger, however, in the first months of the Dilma Rousseff administration, after the Inter-American Human Rights Commission (IHR) issued an injunction instructing Brazil to cease construction of the controversial Belo Monte Hydroelectric Power Plant. Brazil's reaction included the recalling of its ambassador from the OAS, withdrawing Brazil's candidate for the IHR and suspending its annual contribution to the OAS. This has compounded the OAS's existential problems by making the organisation's financial position even more precarious. If it goes unresolved, however, the clash could complicate Brazil's strategy to assert its regional and global leadership as a champion of human rights and multilateralism.

*Keywords:* OAS, Brasil, hemispheric relations, multilateralism, United States

Tras un período inicial de compromiso de Brasil con la Organización de Estados Americanos (OEA), que se inició con la salida de los militares y el retorno de un Gobierno civil en 1985 que restauró la democracia en el país, a lo largo de las dos últimas décadas, la OEA se ha convertido a ojos de la diplomacia brasileña en una entidad cada vez más invisible, de menor importancia, concebida como una suerte de reliquia de la Guerra Fría. Sin embargo, es preciso remarcar que la OEA, la organización multilateral más antigua de la región, sigue siendo la depositaria de un sistema jurídico que rige las relaciones entre las naciones del continente y que ha contribuido de forma significativa al desarrollo del Derecho Internacional y a hitos importantes para la diplomacia brasileña –como por ejemplo instaurando el principio de no-intervención o los procedimientos de resolución pacífica de controversias–, además de introducir temas que habían estado ausentes de la agenda política brasileña durante la dictadura, como la protección de los derechos humanos, que el país abrazó activamente tras el regreso de los militares a sus cuarteles. Prueba de este interés es la larga lista de los tratados y protocolos de la OEA en materia de derechos humanos que Brasil ratificó a partir de 1985<sup>1</sup>. Particularmente tres de ellos se ratificaron bajo la Administración del presidente Fernando Henrique Cardoso, que de manera especial apoyó el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y que en 2000 nombró representante de Brasil al prestigioso jurista Helio Bicudo, paladín de la lucha contra la dictadura, defensor de presos políticos y exdiputado federal del Partido de los Trabajadores (PT). En 2004, el presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva nombró para el cargo a Paulo Sérgio Pinheiro, que ejerció de secretario nacional de derechos humanos en el anterior Gobierno. Sin embargo, la aversión ideológica del PT y de sus aliados hacia la OEA, que también compartían amplios sectores del Ministerio de Asuntos Exteriores (también conocido como Itamaraty) y de la academia brasileña, creció durante el Gobierno de Lula hasta el enfrentamiento frontal con el nuevo Gobierno de Dilma Rousseff.

Este artículo tiene dos objetivos: describir la crisis sin precedentes, y tal vez sin vuelta atrás, que ha afectado las relaciones entre Brasil y la OEA durante el primer año del Gobierno Rousseff, así como reflexionar sobre sus implicaciones en la estrategia de proyección del país frente a sus vecinos más próximos que, aún en vías de desarrollo, es cada vez más evidente por la rápida expansión de las operaciones brasileñas en la región con el apoyo oficial del Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES).

1. Por orden de firma: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (9 de diciembre de 1989); Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (15 de febrero de 1991); Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica, 6 de noviembre de 1992); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1 de agosto de 1996); Protocolo para la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (27 de agosto de 1998); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (30 de diciembre de 1999); Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (8 de octubre de 2001).

## CUATRO DÉCADAS DE ACERCAMIENTOS Y DISTANCIAMIENTOS ENTRE LA OEA Y BRASIL

A los efectos de este análisis, es útil recordar que la colisión entre el Gobierno brasileño y la CIDH (que se expondrá en detalle más adelante) es un capítulo más del distanciamiento entre Brasil y la OEA, que como se apunta en el título de este apartado, se remonta a más de cuatro décadas, en las que destacan dos hitos principales.

El primero se registra en 1965, en pleno auge de la Guerra Fría, con la decisión del régimen militar recién instalado en Brasilia de participar en una intervención armada de Estados Unidos contra el Gobierno izquierdista de la República Dominicana. Organizada bajo los auspicios de la OEA, toman parte en la operación 1.100 soldados brasileños. La misión es un éxito en cuanto a la consecución de su objetivo principal, ya que logra desalojar al Gobierno izquierdista llegado al poder en Santo Domingo apenas dos años después de la crisis de los misiles en Cuba. Sin embargo, la participación de Brasil como socio legitimador de la acción militar norteamericana le reporta un elevado coste político, tanto internamente como en su imagen ante los países vecinos. Esto a su vez tiene dos consecuencias principales: por un lado, instaura el rechazo a un “alineamiento automático” con Washington (que se aplica incluso al régimen militar) y que se eleva a dogma de la diplomacia brasileña; por el otro, convierte a la OEA en el foro de decisiones sobre seguridad continental.

Un segundo hito más reciente y que explica el enfriamiento de las relaciones del país con la organización tiene su origen en la estrategia de integración regional que, en la década de los ochenta, instigaron los presidentes de Brasil y Argentina, José Sarney y Raúl Alfonsín, con el objetivo de estrechar los lazos de cooperación y consolidar la democracia en el Cono Sur tras la salida de los militares de sus respectivos gobiernos. Ampliada en Brasil durante las administraciones de Fernando Collor y de Itamar Franco, la búsqueda de la integración con los vecinos condujo al Tratado de Asunción, que creó el Mercado Común del Sur (Mercosur) en marzo de 1991, y al Protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994, que estableció la estructura de integración económica de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. El Mercosur, la primera actuación de América del Sur como un espacio autónomo, nació como reacción a la iniciativa de Estados Unidos de negociar en primera instancia el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte con Canadá y México y, ya en una segunda etapa, intentar reproducir el TLC a una escala continental por medio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que fracasó precisamente por la oposición de Brasil y Argentina. Para Brasil, el Mercosur se convirtió en el núcleo central de una estrategia más amplia y ambiciosa de integración de América del Sur, en la que la OEA no tenía cabida.

En 1985, el diplomático brasileño João Clemente Baena Soares alcanzó la Secretaría General de la OEA (puesto en el que permaneció durante una década) y, con ello, se redujo un tanto la apatía de Brasil para con la organización. No obstante, la elección de Baena

Soares como secretario general de la OEA respondía no tanto a la expresión de un plan brasileño para utilizar la organización como plataforma importante para su acción diplomática, sino que más bien era una solución conveniente para tener visibilidad en un momento en que la Administración de Ronald Reagan llevaba a cabo una estrategia especialmente belicosa en América Central; sirvió también para situar en una posición de prestigio a un diplomático experimentado que ponía el broche a su carrera como viceministro de Asuntos Exteriores. En este sentido, la celebración de la Asamblea de la OEA de 1994 en Belém do Pará, ciudad natal de Baena Soares, debe interpretarse más como un homenaje a su gestión que no como una muestra de un interés brasileño genuino por la organización. A partir de la llegada del Cardoso a la Presidencia de Brasil en 1995, los esfuerzos del Gobierno en la OEA se concentraron en las actuaciones políticas circunscritas a profundizar el compromiso institucional de Brasil con la democracia y los derechos humanos.

Al contrario de lo que pudiera parecer, la decisión de Cardoso de nombrar a su antecesor en el cargo, el expresidente Itamar Franco, para el puesto de embajador de Brasil en la OEA en 1997 tampoco buscaba ganar mayor presencia en la organización. En realidad, obedecía a la necesidad política de neutralizar a un aliado incómodo del presidente, aparcándolo en un puesto con cierta visibilidad y prestigio, pero de poca importancia, desde el cual el exmandatario podía crear mínimos problemas al Palácio do Planalto. Cardoso, impulsado por las ganancias políticas de la estabilidad económica y la rápida recuperación de la grave crisis cambiaria que afectó al real a principios de 1999, vigorizó la estrategia brasileña de integración regional y de afirmación del liderazgo brasileño, y convocó una primera reunión de líderes de América del Sur a mediados de 2000. La cumbre concluyó con la adopción de un programa de integración de la infraestructura regional de comunicación y distribución de energía, que ya dibujaba de forma nítida la estrategia diplomática en la que Lula, sin reconocer la contribución de su antecesor, profundizaría a partir de 2003 con la creación de nuevos acuerdos regionales, como la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur), el Consejo Suramericano de Defensa y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, todos ellos con un elemento común: la exclusión de Estados Unidos.

## EL DISTANCIAMIENTO GRADUAL DURANTE LOS GOBIERNOS DEL PT

En el Gobierno de Lula, la visión oficial brasileña de la OEA se volvió aún más clara. Según afirma un diplomático que sirvió en la Misión Permanente de Brasil en la organización: “Las instrucciones de Brasilia eran emplear la OEA como un puesto de observación

e intercambio de información, pero, sobre todo, mantener una actitud defensiva encaminada a evitar decisiones contrarias a los intereses brasileños”. El distanciamiento de la Administración *petista*<sup>2</sup> de Lula respecto a la OEA se vio acrecentado por la ineficacia de la Carta Democrática Interamericana, que había sido adoptada el 11 de septiembre de 2001 como antídoto para los golpes de Estado en la región y con el propósito de fortalecer la OEA. En las dos ocasiones en que se pone a prueba la Carta –las crisis constitucionales de Venezuela (2002) y Honduras (2009), ambas abiertas tras la caída de gobiernos de izquierda– su eficacia se demostró limitada. En el golpe fracasado contra el presidente venezolano Hugo Chávez, en vez de propiciar una respuesta colectiva eficaz frente a la quiebra del orden constitucional, la Carta fue ignorada por Washington. En el caso de Honduras, el Itamaraty argumentó inicialmente que la solución debía buscarse fuera de la OEA, en el marco de un grupo de países aliados que ya se empleó después del fracasado golpe contra Chávez. Sin embargo, en esta ocasión, la diplomacia estadounidense se movilizó con rapidez y Brasil, para evitar quedarse aislado, acabó accediendo a buscar una solución para la crisis hondureña en el ámbito de la organización regional. Pero el caso acabó dando lugar a una intensa polémica entre los estados miembros, después de que los conservadores republicanos obligaran al Departamento de Estado a retirar su denuncia contra la destitución del presidente Manuel Zelaya como violación de la Carta Democrática.

Ante la incapacidad de vertebrar una respuesta colectiva eficaz de la OEA a la quiebra del orden constitucional, y aprovechando que la crisis llegaba en el esplendor de su popularidad dentro y fuera de Brasil, el presidente Lula hizo una defensa vehemente del depuesto Zelaya, que logró regresar a Tegucigalpa y obtener refugio en la embajada de Brasil para evitar ser detenido. El apoyo al presidente Zelaya colocó a Brasil y a Estados Unidos en los polos opuestos de la crisis, y reavivó en Brasilia la percepción de que la OEA era una institución frágil y demasiado sensible a las presiones políticas de Washington, donde precisamente la organización tiene su sede desde su fundación en 1948. En este contexto, no es sorprendente que los postulados optimistas acerca del rol creciente de la OEA en un mundo en transición, como los expuestos por la presidenta de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales Mónica Herz (2011), tuvieran pocos adeptos dentro del Gobierno de Lula. Más bien al contrario, la aversión ideológica de la izquierda brasileña hacia la OEA se ha hecho cada vez más patente.

La situación no ha mejorado en los primeros meses del actual Gobierno de Dilma Rousseff, sino más bien al contrario. La desconfianza creciente que marcó los ocho años de la Administración de Lula se tornó súbitamente en una ira mal disimulada a partir

2. N. del E.: Vinculado al Partido de los Trabajadores, o PT, de ahí *petista*.

de abril de 2011, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó una medida cautelar que exigía a Brasilia la suspensión inmediata de la licitación para la construcción de la central hidroeléctrica Belo Monte, en el estado de Pará, que debía explotar el río Xingu, uno de los afluentes del Amazonas. La CIDH atendía a las peticiones del Movimento Xingu Vivo, representante de los intereses de más de una docena de comunidades indígenas y que cuenta con el apoyo de organizaciones no gubernamentales de Brasil y de otros países. En paralelo a la suspensión de las licitaciones, la CIDH exigía que se cumplieran una serie de “condiciones mínimas”, entre las cuales estaban las consultas a los solicitantes de las medidas y otras actuaciones encaminadas a “proteger la vida y la integridad de los pueblos indígenas aislados de forma voluntaria en el valle del Xingu”<sup>3</sup>. Posiblemente el caso habría recibido menor cobertura mediática si el Gobierno brasileño hubiera tomado nota ya de los pasos previos dados por la CIDH y hubiera accedido, durante el Gobierno de Lula, a intensificar un nuevo proceso de consultas, del mismo modo que había hecho en otros casos semejantes llevados ante la Comisión. Sin embargo, esto no fue así en el caso de Belo Monte, lo que originó las medidas cautelares de la OEA y el vehemente rechazo por parte del Gobierno brasileño. En su nota oficial, el Ministerio de Asuntos Exteriores manifestó “perplejidad” ante la decisión de la OEA, la cual rechazó al considerarla “precipitada e injustificable”<sup>4</sup>. Para subrayar aún más su desacuerdo, el Gobierno llamó a consultas al jefe de su Misión Permanente en la OEA, el embajador Ruy Casaes. Asimismo, retiró la candidatura de Paulo Tarso Vanucchi, el exministro de Derechos Humanos del Gobierno de Lula, al cargo de comisario de la CIDH, en sustitución de Paulo Sérgio Pinheiro, cuyo mandato terminaba en diciembre de 2011<sup>5</sup>. El Gobierno también presentó una propuesta para actualizar el sistema interamericano con vistas a adecuarlo al nuevo contexto regional del siglo XXI, que tenía como punto número uno la reforma de la CIDH. Argumentando ante la prensa la necesidad de contener gastos, ordenó también la suspensión de los fondos destinados a la CIDH<sup>6</sup> y la congelación de su contribución anual a los presupuestos de la OEA. En octubre, Brasilia dio unilateralmente por cerrados sus contactos con la CIDH sobre Belo Monte y, consecuentemente, se abstuvo de enviar representantes

3. Texto íntegro de la nota de la CIDH, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm>

4. Texto íntegro de la nota del Itamaraty, disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>.

5. “Brasil retira candidatura de Vannuchi para cargo na OEA”, *Brasil Econômico*, 14 de abril de 2011.

[http://www.brasileconomico.com.br/noticias/brasil-retira-candidatura-de-vannuchi-para-cargo-na-oea\\_100540.html](http://www.brasileconomico.com.br/noticias/brasil-retira-candidatura-de-vannuchi-para-cargo-na-oea_100540.html)

6. “Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos”, *Folha de São Paulo*, 31 de abril de 2011. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>; “Brasil não paga OEA por causa de Belo Monte”, *Estado de S. Paulo*, 20 de octubre de 2011.

<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,brasil-nao-paga-oea-por-causa-de-belo-monte-,787892,0.htm>

a la siguiente reunión consultiva que debía celebrarse en Washington. Sin embargo, en los últimos días de 2011, el Gobierno brasileño consideró la percepción negativa que el boicot suscitaba entre sus vecinos y abonó su contribución anual a la organización, sin dar publicidad a la decisión.

Al analizar las disputas recientes entre Brasil y la OEA, al incidente de Belo Monte debemos sumarle la decisión del Poder Judicial brasileño de ignorar una resolución de 2010 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que condenó<sup>7</sup> al país por no haber investigado y condenado penalmente a los responsables de violaciones de derechos humanos perpetradas por los militares durante la llamada “Guerrilla de Araguaia”, entre 1972 y 1974, entre las que se contaban la desaparición de cerca de sesenta presos políticos. En junio de 2011, la Abogacía General de la Unión, órgano de la Presidencia de la República, dio por zanjado el asunto al considerar que el Gobierno quedaba dispensado de actuar como consecuencia de la decisión del Tribunal Supremo Federal de 2010, que confirmó la validez de la Ley de Amnistía de 1979. En su declaración, el magistrado Celso Melo afirmó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no tenía jurisdicción en Brasil para casos anteriores a la ratificación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969) ni a la adhesión del país a la Corte, en diciembre de 1998. Pese a estar perpetuando una cultura de la impunidad que distorsiona y dificulta el arraigo del sistema democrático en Brasil, cabe decir que esta interpretación cuenta con amplio respaldo social, que comparten incluso líderes que combatieron la dictadura militar y que fueron perseguidos por ello, como la propia Dilma Rousseff, el senador de la oposición por São Paulo Aloysio Nunes Ferreira (el miembro más votado del Senado brasileño), y los expresidentes Cardoso y Lula. No es el único caso en el que pueden verse este tipo de aparentes contradicciones en la política brasileña: Eros Grau, magistrado del Tribunal Supremo Federal, que fue uno de los ponentes que redactó la resolución que revalidaba la Ley de Amnistía de 1972, era exmilitante del Partido Comunista Brasileño que fue detenido y torturado en la cárcel bajo el régimen militar.

La Ley de Amnistía fue el resultado de un acuerdo político que borró los crímenes cometidos tanto por los opositores al régimen militar, como por los agentes del Estado, y constituyó la piedra fundamental de la negociación que condujo a la reinstauración de la democracia en marzo de 1985, así como a la elección de la Asamblea Constituyente en 1988. La creación de la Comisión de la Verdad por el Congreso Nacional y la

7. N. del E.: Mediante la sentencia de la CIDH en el Caso Gomes Lund y Otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, del 4 de noviembre de 2010, la Comisión decretó que el Estado brasileño debía investigar, identificar y reparar/asistir a las víctimas de la guerrilla, anulando de *facto* la Ley de Amnistía, por considerarla incompatible con la Convención Interamericana. Texto íntegro disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf)

aprobación de una Ley de Acceso a la Información en noviembre de 2011 no acortaron distancias entre el Gobierno brasileño y la Corte de San José y la CIDH de la OEA. A finales de 2011, y a pesar de la citada regularización de la contribución brasileña a la OEA, las perspectivas apuntaban al mantenimiento de la tensión entre ambos. Por un lado, se había producido una segunda resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del caso de la “Guerrilla de Araguaia” que tampoco iba a alterar la postura ya expresada en primera instancia por el Tribunal Supremo Federal. Por el otro, la ofensiva de la diplomacia brasileña para recabar el apoyo de otros países miembros –entre ellos Estados Unidos– para la reforma de la CIDH confirió legitimidad a propuestas de corte semejante (aunque por motivos diversos) presentadas por los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Colombia.

## ¿SE PUEDE PRESCINDIR DE LA OEA?

La congelación de las relaciones de Brasilia con la OEA a lo largo de 2011 ha puesto en cuestión la estrategia de liderazgo regional que Brasil viene construyendo desde mediados de los noventa, y muestra la faceta más dura de un Brasil reactivo a las críticas. Ello ha proporcionado argumentos a los que ven con preocupación la expansión internacional de los intereses de Brasil, especialmente en América del Sur<sup>8</sup>. Aunque el debilitamiento de la OEA no se vea con desagrado en medios oficiales brasileños, lo cierto es que, al actuar de forma impulsiva y desdeñosa con respecto a la organización hemisférica, Brasil alimenta las dudas en el ámbito regional en cuanto a su apego al multilateralismo, que ha orientado históricamente la pauta de actuación internacional del país es continuamente reafirmada por Brasilia en los foros globales, como en el reciente documento preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, que Brasil albergará en junio de 2012<sup>9</sup>. Además, se ha añadido una complicación adicional: el “vaciamiento” de la OEA, agravado por la respuesta brasileña, se produce en un contexto de crisis de gober-

8. “Brazil’s Long Shadow Vexes Some Neighbors”, *New York Times*, 4 de noviembre de 2011  
[http://www.nytimes.com/2011/11/05/world/americas/brazils-rapidly-expanding-influence-worries-neighbors.html?\\_r=1&scp=3&sq=Brazil&st=cse](http://www.nytimes.com/2011/11/05/world/americas/brazils-rapidly-expanding-influence-worries-neighbors.html?_r=1&scp=3&sq=Brazil&st=cse)

9. Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20  
[http://www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/rio20\\_propostabr\\_182.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/rio20_propostabr_182.pdf)

nanza global marcado por el retroceso de los organismos multilaterales, como atestiguan el fracaso de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la decisión de Estados Unidos de suspender su contribución a la UNESCO (en protesta por la admisión de Palestina como miembro de pleno derecho de la agencia mundial para la promoción de la educación, la ciencia y la cultura), la paralización del proceso de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como la pérdida de empuje del proceso de construcción de una nueva arquitectura internacional que parecía abrir la ampliación del foro de gobernanza económica mundial del G-7 al más poblado G-20.

Al enfrentarse directamente a la CIDH, un Brasil emergente ha exhibido ante sus vecinos un comportamiento semejante al que censura en otros gobiernos, como en el citado boicot estadounidense a la UNESCO por la admisión de Palestina. El país se expone además a críticas internacionales en el ámbito de los derechos humanos al mostrarse impaciente a la hora de lidiar con las reclamaciones de las poblaciones indígenas en un proyecto que no encuentra resistencia significativa de la opinión pública nacional. La controversia con la CIDH sobre Belo Monte es además problemática al no tratarse de un episodio aislado. Se da en un momento en que la movilización de las poblaciones indígenas en países vecinos contra grandes proyectos de infraestructuras financiados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y ejecutados por empresas brasileñas<sup>10</sup> gana presencia en la prensa internacional y precisa de una actuación bien articulada y respuestas cuidadosas por parte del Gobierno brasileño. Examinada a la luz del escaso interés de Brasil por la OEA, la intensidad de la reacción de Brasilia a la medida cautelar de la CIDH en el caso de Belo Monte ha causado sorpresa incluso en el propio Itamaraty. Según los funcionarios brasileños, se debió a una “reacción visceral” de la presidenta Dilma Rousseff motivada, según las mismas fuentes, por dos factores principales. En primer lugar, Belo Monte –una obra que alimenta debates intensos en Brasil desde la Administración de Lula– es, a los ojos del Gobierno y de una parte importante de la sociedad brasileña, un proyecto estratégico prioritario y modelo de desarrollo sostenible de la Amazonia. Su elaboración y aprobación fue supervisada personalmente por Rousseff en los dos puestos que ocupó en el Gobierno de Lula, ministra de Minas y Energía y jefa de Gabinete Civil de la Presidencia. En este último puesto, Rousseff fue responsable de la formulación del Programa de Aceleración del Crecimiento, que tiene en la central de Belo Monte su mayor y más importante proyecto. En segundo lugar, también contribuyó a esta respuesta el hecho de que la petición de suspensión de las obras

10. “Brazil’s Long Shadow Vexes Some Neighbors”. *New York Times*, 4 de noviembre de 2011. [http://www.nytimes.com/2011/11/05/world/americas/brazils-rapidly-expanding-influence-worries-neighbors.html?\\_r=1&scp=3&sq=Brazil&st=cse](http://www.nytimes.com/2011/11/05/world/americas/brazils-rapidly-expanding-influence-worries-neighbors.html?_r=1&scp=3&sq=Brazil&st=cse)

de la central por la CIDH se basara en una demanda para la protección de los derechos humanos de indígenas y poblaciones ribereñas, que verían sus aldeas y casas inundadas por la construcción de la central. Rousseff –exprisionera política, torturada de forma bárbara por el régimen militar– no recibe bien las lecciones sobre derechos humanos. Sin embargo, y pese a la contundencia del rechazo a la medida cautelar de la CIDH, cabe decir que persistieron los contactos entre el país y la organización. Según los funcionarios de la OEA, en las semanas posteriores a la decisión judicial, la comisión recibió “cajas y cajas” de documentos remitidos por Brasilia en respuesta a las alegaciones que habían conducido a la aprobación de la medida. En los últimos días de julio de 2011, la CIDH comunicó a Brasilia que, en vista de la nueva información, había modificado los objetivos de la medida cautelar. En lugar de pedir la suspensión de las obras, la CIDH presentó una serie de medidas que debían aplicarse durante la construcción de la central<sup>11</sup>. A mediados de septiembre, el secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA, Adam Blackwell, de visita en Brasilia para realizar unas consultas con las autoridades del país sobre desarme y procesos de pacificación de las favelas, dio por zanjada la polémica: “En lo que a nosotros respecta, ese asunto está cerrado”, afirmó. “Creo que hubo una falta de información por parte de los integrantes de la comisión”, dijo al periódico *O Globo*<sup>12</sup>.

La suavización de las medidas solicitadas por la CIDH para mitigar la repercusión de la construcción de Belo Monte y las declaraciones de Blackwell sugieren que la Comisión reconoció que se había equivocado y había sobrepasado los límites de su autoridad en la primera decisión. Sin embargo, el Gobierno brasileño, que consideró que las medidas solicitadas ya se habían aplicado y que por tanto no eran exigibles, no aceptó la modificación de la medida cautelar. Como ya se ha citado anteriormente, el 20 de octubre, el diario *O Estado de S. Paulo* informó que Brasilia había suspendido el pago de su cuota anual a la OEA por valor 6,3 millones de dólares. Se trataba de la cuarta mayor cuota entre los países miembros, después de Estados Unidos, Canadá y México, y correspondía a un mes de salario de los funcionarios de la organización. “El Gobierno brasileño no tiene prisa en salvar a la OEA de la quiebra”, escribió Denise Chrispim Marin, la corresponsal del diario en Washington<sup>13</sup>. Según fuentes oficiales que citaban al Itamarity: “La relación solamente se normalizará tras la reforma de la CIDH, entidad responsable del *imbroglio*”. En el momento de escribir estas líneas, la reforma de la CIDH se contemplaba en la resolución adoptada por la Asamblea

11. Texto íntegro de la nota de la CIDH, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm>

12. “OEA Volta Atrás sobre Belo Monte”. *O Globo*, 15 de septiembre de 2011.

[http://pib.socioambiental.org/es/noticias?id=106184&id\\_pov=19](http://pib.socioambiental.org/es/noticias?id=106184&id_pov=19).

13. “Brasil não paga OEA por causa de Belo Monte”. *Estado de S. Paulo*, 20 de octubre de 2011.

<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,brasil-nao-paga-oea-por-causa-de-belo-monte-,787892,0.htm>

General de San Salvador de la OEA, en junio de 2011. Aunque había saldado su deuda con la organización, a finales de año Brasil seguía sin embajador en la OEA y la Misión Permanente del país en la organización, que fue abandonada por los diplomáticos reclamados por Brasilia o enviados a otros destinos en el exterior, permanecía bajo la responsabilidad de un consejero (tres puestos jerárquicos por debajo del embajador).

Un asesor de la Presidencia describió la reacción de Planalto como una “acción preventiva”, un mensaje de afirmación de la soberanía brasileña frente a las críticas en el exterior de Belo Monte y de otros proyectos que el país ejecute en la Amazonia. Según la misma fuente, la reacción tuvo como objetivo dejar claro que cumplidos los trámites previstos en la Constitución y las leyes brasileñas, no hay espacio para interferencias exteriores en un proyecto estratégico como Belo Monte, concebido y planeado a lo largo de varios años de acuerdo con las leyes brasileñas y sometido intensamente a consulta pública de las comunidades indígenas y ribereñas. Este proyecto sufrió además innumerables modificaciones antes de ser aprobado por el Congreso Nacional e iniciarse su ejecución, que se lleva a cabo exclusivamente con recursos nacionales. Hubo también funcionarios de alto rango de Brasilia que expresaron sus dudas acerca de los motivos reales de los grupos movilizados contra la construcción de la central de Belo Monte. “Escuchamos a las poblaciones indígenas y ribereñas afectadas, modificamos el proyecto varias veces, adoptamos todas las medidas para mitigar la repercusión del proyecto y compensar a las poblaciones afectadas y facilitamos a la CIDH toda la información que solicitó”, dijo uno de ellos. “Pero la realidad es que los grupos que se oponen a Belo Monte en el exterior solo están interesados en hacer manifestaciones y alimentar la idea de que aún pueden parar el proyecto, tal vez porque su propia existencia depende de la creación de nuevos hechos que les permitan levantar fondos para sustentar sus actividades”. A la luz de esta interpretación oficial, la acción de la CIDH era inaceptable porque legitimaba intereses contrarios al país y, al mismo tiempo, su rechazo, así como el endurecimiento de la relación con la OEA, tenía un coste bajo sobre la popularidad del Gobierno. Ciertamente, la postura del Gobierno fue facilitada por la ausencia de movilización popular contra Belo Monte en los grandes centros urbanos brasileños, así como incluso en la propia región del proyecto, donde las manifestaciones convocadas tuvieron una baja participación pese al apoyo mediático que recibieron de conocidos actores y actrices de telenovelas de la cadena Rede Globo de Televisão, que fue distribuido por Internet.

Existe la percepción dominante incluso entre los diplomáticos brasileños de que habría sido preferible una respuesta más moderada a la acción de la CIDH contra Belo Monte. Brasilia también acomodó esta firmeza en la gran debilidad de la organización hemisférica. “Lo cierto es que, hoy, la OEA necesita más a Brasil que Brasil a la OEA”, dijo uno de los funcionarios que ocupó un puesto importante en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Aunque así fuera, el incidente de Belo Monte, de quedar mal resuelto reduce los lazos entre el país y la OEA a una mera formalidad. A juzgar por las opiniones que circulan

en los pasillos oficiales de Brasilia, si la ruptura entre Brasil y la OEA no es definitiva es porque el coste político de apartarse formalmente de la organización sería más alto que el de seguir formando parte de ella, una organización regional desprestigiada y que hoy se enfrenta al riesgo de perder el respaldo político y financiero de Estados Unidos, su mayor contribuyente. El riesgo proviene también de las condiciones internas de Estados Unidos, como las duras restricciones presupuestarias que tiene y previsiblemente seguirá teniendo el Gobierno norteamericano, que hacen de las partidas federales de ayuda exterior y las contribuciones a organismos multilaterales, un blanco fácil para los conservadores en un Congreso polarizado. En julio de 2011, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos –controlada por mayoría republicana– aprobó la eliminación de la contribución anual de 48,5 millones de dólares a la OEA. La medida no fue confirmada por el Senado, que está controlado por los demócratas. Sin embargo, la grave crisis fiscal norteamericana hace suponer que el apoyo de Washington a la organización se verá reducido. Visto en este contexto, es ineludible concluir que el cortocircuito entre Brasil y la OEA en torno a Belo Monte agravó el problema existencial al que se enfrenta la organización. Sin dinero en la caja, la organización pidió a Chile y Estados Unidos que anticiparan el pago de sus contribuciones anuales de 2012 y llevó a cabo una reasignación de sus fondos para poder pagar los salarios de sus funcionarios.

A pesar de sus problemas de supervivencia y del desprestigio que sufre en Washington y Brasilia, la OEA no es una institución de la que los países miembros, por grandes que sean, puedan prescindir sin más; constituye el principal y único foro regional en el que los países se reúnen como iguales, con independencia de su tamaño, lo que la hace imprescindible especialmente para los países más pequeños. Tampoco son pocas, ni triviales, las contribuciones del sistema jurídico interamericano al desarrollo del Derecho Internacional, especialmente en materia de protección de derechos humanos, aplicación del principio de no-intervención, elaboración de procedimientos de resolución pacífica de controversias, principios sobre el derecho de asilo, así como al fortalecimiento de la cooperación judicial entre estados, la codificación del Derecho Internacional privado y la creación de instituciones dedicadas a la financiación del desarrollo económico y social. La CIDH, los informes sobre la libertad de expresión o las misiones de observación electoral de la OEA son algunas de las expresiones del sistema interamericano.

Aunque se haya mostrado poco operativa a la hora de resolver conflictos regionales en años recientes<sup>14</sup>, la OEA sigue siendo relevante para la mayoría de los gobiernos

14 La solución de los conflictos de Perú y Ecuador, en 1995, y entre Colombia y Ecuador, en 2008, no contó con la intervención de la OEA.

y organizaciones de la sociedad civil de los países miembros. En este sentido, una evolución del episodio de Belo Monte que contribuya a devaluar la OEA disminuiría la autoridad y la credibilidad de Brasil frente a otras naciones. Además, lo convertiría en un país menos previsible, tiñendo de arrogancia la imagen que de él tienen sus vecinos.

## EL LIDERAZGO BRASILEÑO Y EL MULTILATERALISMO EN LA REGIÓN

Como escribió Sérgio Fausto, que resumía las conclusiones de una mesa redonda que presidió en el Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) sobre el nuevo rol regional del país, “el protagonismo de Brasil en América del Sur es ya una evidencia, con el declive de Argentina y la pérdida de influencia de Estados Unidos en la región y, previsiblemente, deberá incluso aumentar en un futuro dada la tendencia expansionista de la economía brasileña. La cuestión es saber si ese protagonismo se traducirá en liderazgo y si ese liderazgo será positivo para la región en su conjunto” (Fausto, 2011). Para él, “a pesar de la imagen generalmente positiva de Brasil, se detecta algo de incertidumbre e inquietud en relación con el ‘gigante suramericano’. La asimetría creciente entre Brasil y sus vecinos es ciertamente un factor que alimenta tal inquietud y hace más compleja la tarea a la que se enfrentará el país en los próximos años para reafirmar su liderazgo en la región”. Varias estimaciones sitúan a Brasil en una trayectoria ascendente por encima del 40% del PIB de América Latina y del Caribe, y el 60% del PIB de América del Sur que ya hoy representa. “Es posible ver a Brasil como una suerte de Estados Unidos, un país grande, casi monstruoso, que tiene dificultad para ser consciente de su propio peso y que, cuando se mueve, hace ruido y pisa fuerte”, dijo el expresidente Fernando Henrique Cardoso (2011).

Al analizar la política exterior del Gobierno de Lula en América del Sur, Miriam Gomes Saraiva (2010) ofrece una posible explicación a la actitud desconfiada de los países vecinos al analizar las dificultades con que Brasil se ha topado a la hora de articular dos procesos cualitativamente diferentes que lastran la estrategia de construcción del liderazgo regional desde el Gobierno de Itamar Franco: por un lado, la consolidación del Mercosur como mercado común, que enfatiza el proceso de integración entre iguales, guiado por el regionalismo abierto; por el otro, la promoción de iniciativas de integración y cooperación menos estructuradas, como la creación de la Unasur, el Consejo de Defensa de Suramérica y el rápido aumento de las inversiones del BNDES

en los países vecinos, que apoya la expansión de los negocios de las empresas brasileñas, refleja el poder económico creciente del país y se materializa en el aumento de las asimetrías entre Brasil y los países de América del Sur. En una visión quizá optimista, Matias Spektor (2011) detecta una “creciente disposición de Brasil a invertir en la institucionalización de las reglas y mecanismos regionales”, motivada en parte por la preocupación por las posibles interferencias norteamericanas que amenazarían la estabilidad regional y, en parte, por la necesidad de controlar de manera efectiva sus fronteras ante el aumento y la diversificación de las actividades del crimen organizado presente en la región. Su buena disposición reflejaría el redescubrimiento de América del Sur por la elite brasileña, motivado por la necesidad de responder al aumento del tráfico de drogas producidas en los países vecinos y las nuevas prioridades en el terreno económico, ligadas a la expansión de las actividades de las empresas brasileñas en los países vecinos y la competencia de los productos manufacturados en China en el mercado regional. Según una investigación realizada en 2008 entre miembros de la llamada “comunidad brasileña de política exterior” (formada por diplomáticos, políticos, empresarios, académicos y periodistas), América del Sur apareció en más de la mitad de los temas considerados prioritarios para el país (De Souza, 2008).

No obstante, Bernardo Sorj y Sergio Fausto (2011), coordinadores de la Plataforma Democrática, un foro de reflexión sobre los desafíos a los que se enfrenta América Latina, han llamado la atención sobre un gran obstáculo en el desarrollo de una estrategia diplomática que permita organizar el espacio suramericano de forma productiva para el país y sus vecinos: la falta de un consenso interno que apoye una determinada política regional. En el sentido contrario a lo que sugería Spektor, observan que “entre los actores que tienen influencia en la política exterior brasileña, en lugar de una mayor convergencia, observamos una divergencia sobre cuál debe ser la política exterior brasileña para la región”. Esta opinión cuenta con el respaldo de otros analistas. Da Motta Veiga y Rios (2011) escriben que, paradójicamente, el aumento de la densidad de las relaciones económicas con América del Sur, que es el destino de inversiones empresariales que no deja de crecer y que supone el 20% de las exportaciones del país –principalmente manufacturas–, no se ha reflejado en un mayor interés por la región: “Entre el empresariado no industrial y la opinión pública informada, crece la percepción de que, en el mejor de los supuestos, la integración regional podría no ser necesaria para alcanzar las ambiciones globales del país y, en el peor, podría ser perjudicial si implica concesiones excesivas a los vecinos”. Según los mismos autores, esta percepción sería también consecuencia de los resultados bochornosos de la diplomacia brasileña en términos de reconocimiento y apoyo regional al liderazgo de Brasil en asuntos globales. Algunos ejemplos son la negativa de los países vecinos a apoyar a diversos candidatos brasileños para puestos de dirección en instituciones internacionales, así como la resistencia y las críticas, en foros y negociaciones

multilaterales, vertidas sobre iniciativas consideradas importantes para la proyección internacional del país. Estos fracasos vendrían a alimentar la indiferencia brasileña hacia la región, que quedó reflejada en la “parálisis de la agenda económica de cooperación e integración” durante el Gobierno de Lula (ibídem).

Sorj y Fausto (2011) coinciden en que “el ambiente político de la región y la diversificación geográfica de los intereses de Brasil no estimulan la concesión de prioridad [a América del Sur] en el ámbito de la política exterior del país”. Argumentan, no obstante, que tal postura es incompatible con los intereses económicos brasileños por dos razones principales: a) el vínculo económico creciente entre Brasil y sus vecinos, que moviliza hoy cada vez a más actores, alimenta los flujos migratorios en los dos sentidos y subraya el potencial de una integración estratégica de Brasil y sus vecinos en materia de energía, infraestructuras, medio ambiente y cambio climático –con especial énfasis en el desarrollo sostenible de la Amazonia– y lucha contra el crimen organizado; y b) hay que considerar la aparición de China en la economía mundial y su repercusión en la economía global y de América Latina. La pérdida de espacio para las exportaciones de productos brasileños a sus países vecinos, que ha venido a ocupar la industria china, es un problema que se agravará por la tendencia de varios de ellos, especialmente Chile, Perú y Colombia, a mirar hacia el Pacífico y extender la red de acuerdos comerciales propuestos o ya formalizados con los países asiáticos.

Al referirse al Gobierno de Lula y a las preferencias ideológicas del Partido de los Trabajadores, Sorj y Fausto concluyen que, en la medida en que “Brasil da prioridad a la cooperación política en el ámbito regional, y que su agenda tiende a ampliarse geográficamente y hacerse diversa fuera de la región, la perspectiva de una evolución inercial que conduzca a la reducción gradual del peso de América del Sur en la agenda política exterior parece ser cada vez más realista”. En esas condiciones, no está claro si los foros económicos y políticos existentes hoy en América del Sur evolucionarán hacia una institucionalidad que supere o incluso sustituya a una OEA debilitada. Tampoco es evidente si un foro como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), creado en diciembre de 2011 en Caracas con el apoyo de Brasil, y definido como “una OEA sin Estados Unidos”<sup>15</sup>, encontrará apoyos suficientes y podrá alcanzar la institucionalidad necesaria para ocupar el lugar de la desprestigiada organización hemisférica.

15. “Uma OEA sem os gringos”. *O Estado de S. Paulo*, 6 de diciembre de 2011: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,uma-oea-sem-os-gringos-,807317,0.htm>

Referencias bibliográficas

DA MOTTA VEIGA, Pedro y RIOS, Sandra Polônia. "O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites". *Política Externa*, vol. 20, n.º 2 (sep/oct/nov 2011).

DE SOUZA, Amaury. *O Brasil na Região e no Mundo: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa*. CEBRI, 2008: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02620.pdf>

FAUSTO, Sergio. "O que os vizinhos pensam do Brasil". *O Estado de São Paulo*, 17 de julio de 2011: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-que-os-vizinhos-pensam-do-brasil,745964,0.htm>

SORJ, Bernardo y FAUSTO, Sergio. "O Papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas". *Política Externa*, vol. 20, n.º 2 (set-nov. 2011).

GOMES SARAIVA, Miriam. "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n.º esp. (diciembre de 2010) Brasilia: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300009&script=sci_arttext)

HENRIQUE CARDOSO, Fernando. "Por que os vizinhos desconfiam do Brasil?". *Valor Econômico* (28 de junio de 2011): <http://www.valor.com.br/politica/202939/por-que-os-vizinhos-desconfiam-do-brasil>

HERZ, Monica. *The Organization of American States: Global Governance Away from Media*. Routledge, 26 de mayo de 2011.

SPEKTOR, Matias. "O Regionalismo do Brasil". *Plataforma Democrática, working paper*, n.º 16 (julio de 2011):

<http://www.google.com/search?q=o+regionalismo+do+Brasil+Matias+spektor&sourceid=ie7&rls=com.microsoft:en-us:IE-SearchBox&ie=&oe=>