

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA CON MENCIÓN EN  
RELACIONES INTERNACIONALES



Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno  
con mención en Relaciones Internacionales

*Interacción entre los factores regionales que limitaron el proyecto  
de integración sudamericana impulsado por Brasil durante la  
primera década del siglo XXI*

Por: **Milagros Elizabeth Erazo Sosa**

Asesor: **Javier Alcalde Cardoza**

Lima, julio de 2014

## INDICE GENERAL

<b>Índice de tablas</b>	5
<b>Índice de gráficos</b>	5
<b>Índice de siglas y acrónimos</b>	5
<b>Introducción</b>	8
<b>Marco Teórico</b>	11

### CAPÍTULO I

#### **La actuación de la política exterior brasileña en el proceso de integración sudamericana**

1. La política exterior brasileña tradicional	16
1.1. Aproximación a una potencia extra-regional: Estados Unidos	16
1.2. Expansión y consolidación de fronteras: el principio de autonomía	17
2. Ensayos de una política exterior independiente	18
2.1. Incremento y diversificación del comercio internacional Brasileño	19
2.2. Fortalecimiento de la posición internacional de Brasil	20
3. Política exterior caracterizada por una búsqueda de desarrollo	21
3.1. Apogeo del nacional-desarrollismo como modelo de desarrollo	21
3.2. Política exterior brasileña hacia África	22
4. Cambios en la política exterior brasileña hacia Sudamérica a partir de su expansión económica	23
4.1. Pacto Amazónico	24
5. El retorno a la democracia: avances en la integración sudamericana	25
5.1. El primer impulso a la integración sudamericana: el MERCOSUR	26
6. Enfoques actuales de la política exterior de Brasil	27
6.1. Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	28
6.2. Gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)	29

6.2.1. La evolución del Estado Desarrollista al Estado Logístico	30
6.2.2. Redefinición del MERCOSUR	32
6.2.3. Apuesta por la integración sudamericana: de la Comunidad Sudamericana de Naciones a la UNASUR	32
6.2.4. Influencia del Partido de los Trabajadores en el viraje hacia la región	34

## CAPÍTULO II

### El desarrollo de las razones que impulsaron la política de integración regional brasileña

1. Los motivos económicos	37
1.1. La interconexión regional posibilitaría un mayor despliegue de Brasil en la región	37
1.2. El interés brasileño en el aprovechamiento de la energía sudamericana	39
2. Los motivos políticos	43
2.1. La proyección de liderazgo a través de la vigilancia del estado de la democracia en Sudamérica	43
2.2. La conveniencia brasileña de limitarse a representar un espacio como América del Sur	45

## CAPÍTULO III

### Confluencia de factores que han limitado el proyecto de integración impulsado por Brasil

1. Actores regionales y extrarregionales que disputan la influencia brasileña en el espacio sudamericano	47
1.1. La ascendente influencia venezolana en la región sudamericana	47
1.2. Incremento del activismo mexicano en la región	50
1.3. Estados Unidos y su desafío por la hegemonía en Sudamérica	51
1.4. El avance de China en América del Sur	54
2. Factores regionales	56

2.1. Las divergencias ideológico–políticas al interior de la región	56
2.2. Las tendencias a interpretar la expansión económica brasileña como imperialista	58
2.3. La renuencia brasileña de asumir los costos del liderazgo regional	60
2.4. La resistencia de los países sudamericanos a crear instituciones supranacionales. El caso brasileño	65
<b>Conclusiones</b>	69
<b>Bibliografía</b>	72



## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Distribución de proyectos e inversión en los Ejes de Integración	38
<b>Tabla 2.</b> Importaciones y exportaciones de México (2000, 2011)	51
<b>Tabla 3</b> Amenazas identificadas por EE.UU en América Latina	53
<b>Tabla 4.</b> Préstamos bancarios a Latinoamérica por sector (2005-2011)	55

## Índice de Gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Oferta interna de energía en Brasil (2010)	41
<b>Gráfico 2.</b> Gasto militar con respecto a su PBI	62

## Índice de Siglas y Acrónimos

**ALALC** Asociación Latinoamericana para el Libre Comercio

**ALBA** Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

**ALCA** Área de Libre Comercio de las Américas

**ALCSA** Área de Libre Comercio de América del Sur

**ANP** Agencia Nacional de Petr6leos, Gas y Biocombustibles

**BNDES** Banco Nacional de Desarrollo Econ6mico y Social

**BRICS** Brasil, Rusia, India, China y Sud6frica

**CAN** Comunidad Andina de Naciones

**CEBR** Centre for Economics and Business Research

**CNPE** Consejo Nacional de Pol6tica Energ6tica

**CSN** Comunidad Sudamericana de Naciones

**EID** Ejes de Integraci6n y Desarrollo

**FOCEM** Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur

**GATT** General Agreement on Tariffs and Trade

**G20** Grupo de los Veinte

**IBSA** Foro Trilateral India-Brasil-6frica del Sur

**IBGE** Instituto Brasileiro de Geograf6a y Estadística

**IIRSA** Iniciativa para la Integraci6n de la Infraestructura Regional Suramericana

**MCCA** Mercado Com6n Centroamericano

**MERCOSUR** Mercado Com6n del Sur

**MRE** Ministerio de Relaciones Exteriores (Brasil)

**NAFTA** North American Free Trade Agreement

**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**OEA** Organización de Estados Americanos

**OMC** Organización Mundial del Comercio

**ONU** Organización de las Naciones Unidas

**OPEP** Organización de Países Exportados de Petróleo

**PT** Partido de los Trabajadores (Brasil)

**SAI** Sistema Andino de Integración (Comunidad Andina)

**SIPRI** Stockholm International Peace Research Institute.

**TIAR** Tratado de Asistencia Recíproca

**TLCAN** Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)

**TNP** Non-Proliferation Treaty

**UNASUR** Unión de Naciones Suramericanas

## Introducción

En la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur en Brasilia (2000) fue lanzada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), cuatro años más tarde fue establecida la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y posteriormente, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Estas propuestas provienen de una iniciativa brasileña en un intervalo que incluye las presidencias de Cardoso y Lula da Silva, lo que refleja una política integracionista brasileña en la región suramericana.

La constitución, en el marco de la UNASUR, de doce Consejos Sectoriales que abordan temas como energía, defensa, infraestructura, salud, entre otros, ha generado la impresión de una política de integración exitosa impulsada por su mayor organizador, Brasil. Sin embargo, la interacción de diversos factores regionales ha llevado a que la integración sudamericana durante la primera década del siglo XXI no haya alcanzado las expectativas iniciales de superar los pactos intergubernamentales y concretar políticas de integración regional.

En ese sentido, el principal objetivo de esta investigación es analizar la interacción entre los factores regionales que limitaron los esfuerzos integracionistas de Brasil durante el periodo 2000-2010. Asimismo, los objetivos secundarios son la descripción de la política de integración sudamericana impulsada por Brasil, con énfasis en el periodo de estudio; la determinación de los motivos económicos y políticos que han promovido este proceso y, por último, la delimitación de las dificultades internas y externas que ha enfrentado el proceso de integración sudamericano impulsado por Brasil durante la primera década del siglo XXI.

Desde esa perspectiva, las hipótesis iniciales de este estudio fueron tres. En primer término, el estado brasileño conecta la expansión de su economía nacional con su política exterior regional e internacional. En razón de ello, el mayor énfasis a los proyectos de integración sudamericana de impronta brasileña, a lo largo del siglo XX e inicios del siglo XXI, fueron impulsados por gobiernos con características de estado

desarrollista como Geisel (Pacto Amazónico) y Lula Da Silva (Comunidad Sudamericana de Naciones y UNASUR). En segundo lugar, afirmamos que los motivos económicos brasileños son el gran interés en la integración energética y en la coordinación a escala regional de obras de infraestructura. Asimismo, encontramos que los motivos políticos son la búsqueda de la proyección de liderazgo regional brasileño y, a través de ella, la proyección internacional de Brasil como un *global player*. Por último, las dificultades al proyecto de integración brasileño se observan, primero, en la creciente influencia en la región sudamericana de otros actores como Estados Unidos, Venezuela, México y China y en segundo término, por los factores regionales que limitan la integración sudamericana promovida por Brasil, como son las tendencias a interpretar la expansión económica brasileña como imperialista, la renuencia brasileña para asumir los costos del liderazgo regional, la resistencia de Brasil a crear instituciones supranacionales amparándose en su soberanía nacionalista y las divergencias ideológico-políticas al interior de la región.

El desarrollo de la investigación se ha basado en la recolección de información a través de los diversos instrumentos empleados, con el fin de obtener datos relevantes que permitan analizar las iniciales hipótesis planteadas. Siguiendo tal planeamiento, se han utilizado fuentes primarias de información como archivos de los tratados de integración política y económica durante el periodo, y fuentes secundarias como entrevistas a especialistas académicos en la materia y a funcionarios y exfuncionarios de la Cancillería peruana y de la Embajada brasileña. Asimismo, la consulta de literatura especializada sobre el tema ha sido una constante en el transcurso de la investigación.

Finalmente, la estructura del estudio está dividida en cuatro secciones. En la parte inicial presentaremos el marco teórico en el que se destacan las principales teorías aplicadas a los bloques de integración regional así como una analogía entre los conceptos de regionalización y regionalismo y, por último algunas aproximaciones a la teoría de la integración regional. En la segunda parte, revisaremos el desarrollo de la política exterior brasileña en el contexto sudamericano. Así, analizaremos la conexión entre los principios de Itamaraty y los modelos de desarrollo económico durante diversos periodos del siglo XX e inicios del siglo XXI, con mayor atención en los gobiernos de Geisel, Cardoso y Lula da Silva. En la tercera sección, trataremos tanto los

motivos políticos como económicos que han impulsado el proyecto de integración brasileño. De esta manera, dentro de los motivos políticos observaremos el interés brasileño en utilizar la integración sudamericana para fortalecer su liderazgo en la región, para luego lograr ser reconocido como un líder global. Asimismo, en la revisión de los motivos económicos, observaremos cómo el principal proyecto de infraestructura regional (IIRSA) genera beneficios al estado brasileño así como la necesidad de abastecimiento energético por el principal consumidor de energía en América del Sur, es decir Brasil, y estimula la implementación de la integración energética regional. En el cuarto y último apartado, examinaremos primero de qué manera tanto las influencias de Venezuela, México, Estados Unidos y China compiten con el liderazgo brasileño en Sudamérica, y por otro lado, analizaremos los factores regionales que limitan la integración sudamericana promovida por Brasil. Así, revisaremos las tendencias que interpretan la expansión económica brasileña como imperialista en base a su expansionismo económico en Sudamérica, la renuencia brasileña para asumir los costos del liderazgo regional, la resistencia de los países sudamericanos a crear instituciones supranacionales amparándose en su nacionalismo y en la práctica de la diplomacia de cumbres, y las divergencias ideológico-políticas al interior de la región, que han promovido diversos bloques de integración con objetivos disímiles.

## Marco Teórico

El proyecto integracionista implementado por Brasil durante la primera década del siglo XXI ha presentado como su mayor logro político el establecimiento de la UNASUR, espacio regional que permitió la congregación de los doce estados sudamericanos con un mismo objetivo de cooperación, dejándose de lado el propósito inicial de la ya extinta Comunidad Sudamericana de Naciones, que esbozaba una integración económica entre el MERCOSUR, la CAN y Chile. La UNASUR por su parte ha centrado su actuación en el desarrollo de la cooperación física, energética y comunicacional de América del Sur.

Bajo tal perspectiva revisaremos los conceptos centrales que se enmarcan dentro del proceso de integración impulsado por Brasil durante la primera década del siglo XXI.

### a) Las teorías de integración aplicadas a los bloques sudamericanos

El desarrollo de las teorías sobre la integración regional está basado en el proceso de integración europeo. Esto ha determinado dificultades para explicar los procesos de construcción de bloques regionales en América Latina, dado que las circunstancias son disímiles y presentan características propias.

Una de las teorías de integración más antiguas es el **federalismo**, adoptada por muchos de los constructores de Europa, incluyendo a Jean Monnet y Robert Schumann (Groom y Mitchell, 1978). Esta corriente señala dos maneras de avanzar en la integración: la negociación constitucional intergubernamental, o a través de una asamblea constituyente (Oyarzún, 2008). De otro lado, el **funcionalismo** fue propuesto por David Mitrany como un sistema que “podría recubrir las divisiones políticas con una amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que, y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integradas gradualmente” (Mitrany, 1966). Sin embargo, con el desarrollo de la Comunidad Europea, se evidenciaron sus deficiencias al comprobarse que los problemas económicos no podían ser manejados por técnicos expertos (Malamud, 2012).

Evidentemente, la teoría que más ha sido difundida es el **neofuncionalismo** de Ernst Haas, quien argumentó que de producirse una cooperación técnica exitosa en un área se generaría *spillover* (desbordamiento) hacia otras esferas que podrían incorporar ámbitos socioculturales y políticos, incluso en campos tradicionalmente asociados a la *high politics* (defensa y seguridad) (Haas, 1968). El neofuncionalismo resaltó el papel de las élites, de las burocracias transnacionales, de los partidos políticos, de empresarios y de los sindicatos en sus actitudes hacia la integración, dado que estos grupos impulsarían la integración, dependiendo de sus expectativas de ganancia o pérdida (Vieira, 2005).

El **intergubernamentalismo**, una de las principales teorías en la actualidad, sostiene que los Estados que participan en un esquema de integración lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores (Oyarzún, 2008). Una de sus divisiones es el **intergubernamentalismo liberal**, que considera a la sociedad como punto de partida de la integración. Es decir, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos (Moravcsik, 1998). Asimismo, afirma que la interdependencia económica es una condición necesaria de la integración (Malamud, 2012).

A pesar de la diversidad de argumentos de las teorías de integración, ninguna de ellas ha expuesto una definición clara de integración regional. Al margen de esta carencia, la única teoría que sí puede aclarar algo de la dinámica sudamericana es el *intergubernamentalismo liberal*, aunque solo para el caso del MERCOSUR y de forma parcial. En el caso de los otros bloques regionales tales como la CAN (único bloque con instituciones supranacionales) y la UNASUR, considerando sus falencias en los intentos de integración económica, esta teoría no les resulta aplicable, menos aún en el proyecto que implica a la totalidad de países sudamericanos puesto que su dinámica se ha enfocado en la cooperación.

#### b) La integración regional -el regionalismo- y la regionalización

La relación entre el *regionalismo* y la *regionalización* se ha estudiado desde diversas perspectivas. Para Andrés Malamud (2012), la integración regional, denominada también regionalismo, consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado.

En contraste, entiende a la regionalización, o al aumento de la interdependencia intrarregional, como un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Por su parte, Lorena Oyarzún (2008) afirma que el regionalismo se sustenta en la idea de región, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos, entendiendo, de otra parte, a la regionalización como el proceso de este proyecto político.

Estos conceptos se difundieron a mediados del siglo pasado, en un contexto en que América Latina fue el escenario de formación de diversos grupos regionales (Bernal, 2009). El último proceso de regionalismo, denominado “regionalismo abierto”, se originó en la década de 1980 mediante la creación del MERCOSUR y el relanzamiento de la CAN y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). La prioridad de esta etapa fue su apertura al comercio extrarregional (Malamud, 2010). Según Malamud y Schmitter, (2006), a pesar de las proyecciones iniciales hacia una integración, los grupos regionales que se formaron durante este periodo no han trascendido a instancias supranacionales sólidas

Esta situación de constante formación de grupos regionales divergentes que no trascienden, resultando ser formaciones sin una estructura pragmática de integración, llevó a un cuestionamiento sobre la integración regional que coincidió con una nueva oleada de propuestas que buscaron redefinir el regionalismo (con una visión “postliberal”) presentando como sus principales exponentes a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El término de “postliberal” fue acuñado por José Antonio Sanahuja (2010), quien afirma que estos espacios regionales se caracterizan sobre todo por la búsqueda de autonomía frente al mercado y por el énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en los niveles de desarrollo.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva no podemos afirmar que estos últimos dos procesos -ALBA y UNASUR- sean parte de algún tipo de regionalismo, entendido

como integración regional, sino más bien ambos proyectos forman parte de bloques de cooperación.

A diferencia de la experiencia europea, América Latina, y en específico Sudamérica, se ha caracterizado por la ausencia de procesos de regionalización y solo ha fomentado el regionalismo, en los casos de MERCOSUR y CAN.

### c) Aproximaciones teóricas al liderazgo regional

El concepto de liderazgo comúnmente ha sido definido a partir de la relación entre hegemonía y dominación (Burges, 2009); o, solamente, por el grado de aceptación de los liderados (Lima, 2008); conceptos que confunden al liderazgo con dominación y el uso indiscriminado de métodos coercitivos (Albarracín, 2009). Para otros académicos como Kindleberger (1981) el liderazgo se concibe como el persuadir a otros a seguir un curso particular de acción que, inclusive, puede ser contrario a sus intereses más inmediatos.

En esta investigación, definimos al *liderazgo* como la capacidad de hacer que otros hagan cosas que de otra manera no harían, lo que implica, en primer lugar, la habilidad de moldear, directa o indirectamente, los intereses y las acciones de otros. Asimismo, resulta imprescindible que el líder posea la habilidad de proyectar un conjunto de ideas y principios respecto a la manera adecuada y efectiva del ordenamiento político (Ikenberry, 1996).

Bajo esta perspectiva, observamos tres elementos esenciales que caracterizan la condición de líder de un país: capacidades materiales que le permitan pagar los costos del liderazgo, es decir, tiene que contar con los recursos económicos, políticos y militares para alcanzar políticas de consenso con los otros Estados (*power over resources*); voluntad política mediante iniciativas regionales o internacionales (actuando en representación de los otros estados); y la aceptación por parte de los posibles países seguidores (Albarracín, 2009).

Por último, respecto a los tipos de liderazgo, Oran Young (1991) plantea la existencia de tres modalidades de liderazgo: *liderazgo intelectual*, referido a la generación de nuevas ideas y conceptos que producen un capital intelectual capaz de influir en los participantes en una negociación internacional, aunque sea indirectamente; el *liderazgo empresarial*, ligado a ciertas habilidades de negociación de actores individuales o colectivos, ya sea influyendo en la forma en que los asuntos son presentados en el contexto de la negociación institucional o sugiriendo acuerdos mutuamente aceptables para los diversos actores en situación de interacción y negociación; y el *liderazgo estructural*, que implica el uso por parte del líder de recursos simbólicos y materiales de poder en una situación de negociación con el fin de garantizar su poder de negociador.

Las iniciativas que han perseguido la integración de los países sudamericanos impulsadas por Brasil lo perfilan como el líder regional; sin embargo, su renuencia a asumir los costos propios del liderazgo generan incertidumbres tanto en su actuación como en la viabilidad del proyecto de integración sudamericana.

## CAPÍTULO I

### **La actuación de la política exterior brasileña en el proceso de integración sudamericana**

Los patrones de la política exterior brasileña pueden ser diversos dependiendo de la época y la perspectiva en que se analicen; sin embargo, pueden observarse características permanentes que permiten identificarla como una política exterior coherente y estable. Dicha perspectiva se refleja, sobre todo, en las áreas de integración regional y cooperación política y económica dado el manifiesto interés brasileño en reafirmar su liderazgo en el Cono Sur. En este sentido, dentro de este primer capítulo, revisaremos el contexto político en el que se desarrollaron las políticas predominantes en Itamaraty tales como autonomía, nacional-desarrollismo y multilateralismo, a fin de comprender cómo se formaron los planteamientos de la actual política exterior brasileña.

#### **1. La política exterior brasileña tradicional**

En una primera etapa, los intereses económicos y políticos brasileños siempre se restringieron, particularmente, a los siguientes puntos: la aproximación a una potencia extrarregional como los Estados Unidos y la expansión y consolidación de sus fronteras.

##### **1.1. Aproximación a una potencia extra-regional: Estados Unidos**

Con la finalidad de fortalecer su posición en relación con sus vecinos y de protegerse de posibles ataques, Brasil buscó la alianza con potencias hegemónicas externas a la región: Gran Bretaña, en el siglo XIX, y Estados Unidos, a inicios del siglo XX (Costa, 1986).

La aproximación a los Estados Unidos surgió como iniciativa del barón de Río Branco,<sup>1</sup> quien la constituyó como uno de los principales objetivos de la política exterior

---

<sup>1</sup> El barón de Río Branco (cuyo nombre era José María da Silva Paranhos Júnior) fue Ministro de Relaciones Exteriores durante el periodo de 1902 hasta 1912.

brasileña, a fin, sobre todo, de proteger a Brasil ante una potencial incursión extranjera<sup>2</sup> (Burges, 2009). El acercamiento de las relaciones políticas entre ambos países trascendió el periodo ministerial de Río Branco y se convirtió en un factor constante en Itamaraty. Acorde con esta directriz, Brasil fue considerado como un aliado clave de Estados Unidos, llamado a asumir mayores responsabilidades en la región sudamericana, donde su actuación emularía, posteriormente, el liderazgo norteamericano desplegado en América Central y el Caribe (Lechini y Giaccaglia 2010).

## 1.2. Expansión y consolidación de fronteras: el principio de autonomía

Los principios rectores de la política exterior brasileña fueron fijados inicialmente por el barón de Río Branco a inicios del siglo XX y pueden enfocarse en dos puntos: la búsqueda de la solución pacífica y arbitrada de los conflictos y la salvaguardia del territorio brasileño (Vigevani *et al*, 2008). Por tanto, la expansión y consolidación de fronteras fue considerada como uno de los principales objetivos de Brasil una vez se convirtió en un país independiente debido, además, a la herencia colonial caracterizada por los litigios fronterizos entre los imperios español y portugués en América del Sur (Ministério das Relações Exteriores, 2013).

A inicios del siglo XX, Brasil se encontraba aislado en América del Sur. Desavenencias con Chile, debido a la visita del presidente Campos Sales en Argentina (1900)<sup>3</sup>; con Bolivia, por el conflicto de Acre; con Venezuela, a causa de estar pendiente aún la demarcación de frontera entre ambos territorios; y con Colombia, debido a la ausencia de apoyo brasileño para la construcción del Canal de Panamá, caracterizaron los primeros años del siglo XX.

Con el fin de resolver los problemas limítrofes con sus vecinos, Brasil promovió la ocupación de sus zonas fronterizas y desarrolló su propia versión del principio de *uti possidetis*, por la que sostenía que la ocupación de *facto* era la base para reclamar derechos de propiedad sobre territorios en litigio (Fausto, 2003). Aunque esta

---

<sup>2</sup> La alianza “no escrita” con los Estados Unidos respondía, sobre todo, al temor de una posible coalición entre las repúblicas sudamericanas de lengua española contra el lusófono estado brasileño.

<sup>3</sup> El presidente argentino Julio Roca propició un mayor acercamiento con su par brasileño a fin de evitar una alianza geopolítica entre Brasil y Chile.

interpretación causó suspicacias en sus vecinos, los límites fronterizos brasileños fueron definidos en procesos de negociación y arbitraje. La diplomacia brasileña se encargó de enfatizar esta dinámica de acuerdos entre los países sudamericanos, no otorgando mayor relevancia a los calificativos como “imperialista” con el que se definía a la política desempeñada por Itamaraty.

De esta manera, los límites con diversos países se establecieron tanto a través de arbitrajes internacionales (Argentina, 1895; Francia-Guayana Francesa, 1900) así como en negociaciones de tratados de límites con países vecinos (Bolivia, Tratado de Petrópolis, 1903; Perú, 1904-1909; Gran Bretaña-Guayana Inglesa, aceptación del laudo arbitral de 1904; Venezuela, 1905; Holanda-Guayana Holandesa, 1906; Colombia, 1907, y Uruguay, Tratado rectificatorio de 1909) (Lafer, 2002).

La solución final a los conflictos fronterizos, evidentemente favorables para Brasil, afianzaron el *principio de autonomía* brasileña, entendida como el incremento de los márgenes de maniobra del país brasileño en la escena regional.

## 2.- Ensayos de una política exterior independiente

Como hemos revisado, en las primeras décadas del siglo XX la política exterior brasileña se caracterizó por la relación predominante con Estados Unidos, tendencia que se aminora en determinados gobiernos posteriores que se caracterizan por acciones de autonomía ligadas a una política económica *nacional – desarrollista*.

Un periodo en el que se enfatiza la vinculación entre política exterior y el desarrollo económico brasileño se dio durante el primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945). Esta asociación surgió a causa del proceso de industrialización nacional y de la búsqueda de nuevos mercados internacionales (que significó un cambio en las orientaciones de la política exterior), como consecuencia de la crisis norteamericana del treinta que redujo el ritmo de todas sus actividades económicas (Bernal, 2006). Si bien el periodo gubernamental de Vargas inicia el denominado Estado Desarrollista,<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Según Amado Cervo (2008), existe una estrecha relación entre modelo de desarrollo y política exterior. En ese sentido, afirma que la búsqueda de desarrollo económico presenta cuatro modelos: el Estado

estableciendo los primeros pasos de una política exterior independiente, en los años de post segunda guerra mundial Brasil se mantuvo como un aliado incondicional de los Estados Unidos,<sup>5</sup> en especial en la formación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947.

Luego del gobierno de Vargas, fueron los gobiernos de Janio Quadros (1961) y Joao Goulart (1961-1964) los que nuevamente representaron un cambio de rumbo a la política tradicional brasileña dado que proyectan la concreción de una política exterior independiente mediante, por un lado, el incremento del comercio internacional brasileño y, por otro, el fortalecimiento de la posición internacional de Brasil, política que se mantiene hasta la llegada de los militares al gobierno.

### 2.1. Incremento y diversificación del comercio internacional brasileño

Con el objetivo de superar su dependencia económica y política respecto de los Estados Unidos, Brasil promovió su desarrollo interno y garantizó su autonomía externa, para lo que requirió de la diversificación de sus lazos comerciales con el resto del mundo. Así, el ascenso de nuevas fuerzas en la economía internacional, como la Comunidad Europea y el Japón, permitió el logro de este propósito. Estos nuevos mercados aumentaron el poder de negociación de Brasil, con lo que redujo así su subordinación frente a los Estados Unidos (Costa, 1986).

---

Liberal-conservador (siglo XIX a 1930) cuya política internacional consistió en defender la soberanía política pero reconociendo la sumisión a intereses foráneos en concordancia con los principios liberales de la época, el Estado Desarrollista (1930 a 1989) periodo en el que se impulsó un proyecto nacional de desarrollo que se trasladó a su política exterior, el Estado Normal (1990 a 2002) etapa caracterizada por un reimpulso de las reglas capitalistas impulsadas por la globalización, y el Estado Logístico (2003 hasta nuestros días) cuyo objetivo se centra en la inserción de Brasil en la estructura capitalista internacional mediante el desarrollo de su economía local.

<sup>5</sup> Según Celso Lafer (2002: 113) este alineamiento se dio en el plano estratégico militar donde el “objetivo fue promover el reequipamiento de las fuerzas armadas y obtener el apoyo apropiado de los Estados Unidos para la decisión brasileña de participar efectivamente en la guerra, por medio del envío de la Fuerza Expedicionaria al teatro de operaciones en Europa. Esta decisión le dio a Brasil, en la segunda posguerra –en contraste, por ejemplo, con la Argentina de Perón-, el *locus standi* y la confiabilidad de un país realmente alineado con los vencedores que construirían a continuación el nuevo orden mundial”.

## 2.2. Fortalecimiento de la posición internacional de Brasil

La consolidación de la posición internacional brasileña se estableció sobre todo gracias a las relaciones diplomáticas y comerciales con las nacientes repúblicas africanas.<sup>6</sup>

El gobierno de Quadros compartió con los países del África y de Asia la visión de que la contradicción entre el capitalismo y el socialismo no era la línea divisoria fundamental en el sistema internacional, especialmente si este era visto desde la perspectiva del Tercer Mundo (Ribeiro, 2010). Los países del Tercer Mundo deseaban mantener buenas relaciones con todas las naciones del globo, sin consideración ideológica alguna. Siguiendo ese lineamiento, en 1961 el presidente Janio Quadros estableció relaciones tanto con la Unión Soviética como con Cuba,<sup>7</sup> a fin de alcanzar una política internacional neutral (Fausto, 2003). El gobierno de Joao Goulart prosiguió con el afianzamiento de las relaciones con la URSS, lo que finalmente fue paralizado con el golpe militar de 1964.

Con el arribo de los militares al gobierno, Brasil retomó por un lado, su mirada hacia Sudamérica<sup>8</sup>, y por otro, renovó su orientación a una incorporación total e incondicional a los Estados Unidos, plasmada en su búsqueda de ser considerado como el “satélite privilegiado” de la región. A efectos de alcanzar dicha condición siguió los planes del hegemon norteamericano y se enfocó en la integración regional, con tal propósito, Brasil adopta la tesis de “fronteras ideológicas” (que implica un concepto de soberanía relativa): “Las fronteras físicas entre los países americanos son anticuadas: la hora exige el sacrificio de una parte de la soberanía nacional; la interdependencia deberá sustituir a la independencia” (Schilling, 1978: 23).

---

<sup>6</sup> Inicialmente, el surgimiento de las naciones africanas trajo consigo una amenaza potencial para Brasil, desde el punto de vista económico, referida la creciente competencia que enfrentarían los productos primarios de América Latina dentro del mercado mundial. Sin embargo, esta visión preliminar fue descartada ante la posibilidad de apertura del mercado africano a los productos brasileños.

<sup>7</sup> El 19 de agosto de 1961, el presidente Quadros condecoró al ministro cubano Ernesto “Che” Guevara con el “Cruzeiro del Sur”; días después, el 25 de agosto renuncia al cargo por diversos cuestionamientos, entre los que destaca la nueva dirección de la política exterior brasileña durante su gobierno.

<sup>8</sup> Así, la política externa brasileña para la región se basó oficialmente en la doctrina geopolítica de los “círculos concéntricos” desarrollada por Golbery do Couto e Silva en la Escuela Superior de Guerra y adoptada por el presidente Castelo Branco (1964-1967), según la cual América del Sur se constituyó en la primera zona de influencia directa de Brasil (Kucinski, 1978).

La reanudación de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos se evidenció en dos hechos importantes. Primero, en el envío de tropas del gobierno brasileño a Santo Domingo en 1965 luego de la invasión norteamericana, y segundo, en el énfasis político de Brasil hacia el fortalecimiento de la Organización de Estados Americanos, entidad caracterizada por una fuerte influencia norteamericana. Si bien este realineamiento con los Estados Unidos restó cierta prevalencia a la política exterior independiente, ésta adquirió un nuevo brío con el gobierno del presidente Geisel, punto que analizaremos a continuación.

### **3. Política exterior caracterizada por una búsqueda de desarrollo**

Ernesto Geisel gobernó Brasil durante el periodo 1974-1979, y su mandato presidencial se caracterizó, de una parte, por el apogeo del nacional-desarrollismo como modelo de desarrollo<sup>9</sup> y de otra, por la orientación de la política exterior hacia el África.

#### **3.1. Apogeo del nacional-desarrollismo como modelo de desarrollo**

La política de desarrollo brasileño surgió en un contexto internacional determinado por el shock petrolero de 1973 y la crisis económica que denotaban el fin del crecimiento económico iniciado al final de la Segunda Guerra Mundial,<sup>10</sup> por lo que la preocupación del Estado brasileño se concentró en la seguridad del suministro del petróleo. Con el fin de alcanzar tal propósito, el gobierno incentivó a través de empresas estatales mega inversiones en el área energética y la formulación del II Plan Nacional de Desarrollo, diseñado para impulsar a Brasil a las etapas finales de la industrialización. Además los diplomáticos brasileños estuvieron presentes en las diversas negociaciones

---

<sup>9</sup> La política exterior brasileña durante este periodo se basó, según Grabendorff (1979), en cuatro ideas fundamentales además del desarrollo económico: la autopercepción como un vasto país; la idea de una nueva cultura multirracial y tropical (que supere las divergencias entre negros y blancos, Norte y Sur, desarrollados y subdesarrollados); y el nacionalismo pragmático enfocado en el interés nacional.

<sup>10</sup> Además cabe precisar como otro punto la crisis de autoridad norteamericana con Vietnam y el escándalo Watergate (que mermó su proyección internacional) y los ensayos de autonomía económica tanto en Europa como en Japón.

internacionales a favor de la adquisición y la garantía de recursos energéticos<sup>11</sup> (Pereyra y Actis, 2012).

El gobierno de Geisel intentó crear nuevas oportunidades dinamizando los vínculos económicos y abriendo nuevos mercados a fin de compensar las medidas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados. Bajo este panorama, entre otras políticas, se oficializó la política exterior brasileña hacia África.

### 3.2. Política exterior brasileña hacia África

Si bien con el gobierno de Quadros (1961) se originan las relaciones diplomáticas y comerciales con las nacientes repúblicas africanas, fue durante el mandato del presidente Geisel que estos vínculos se afianzaron.

Luego de la independencia brasileña, las relaciones entre Brasil y Portugal fueron de una amistad vinculada a una fuerte influencia portuguesa, lo que promovió que los distintos gobiernos brasileños adoptaran una política de colaboración con Portugal en sus colonias africanas (sobre todo dos: Angola y Mozambique).<sup>12</sup> Portugal mantuvo una posición intransigente en contra de la independencia de dichas colonias y ejerció una continua presión sobre Brasil para que respaldara su posición. Empero, con la llegada al gobierno del presidente Geisel se modificó esta postura, en especial al considerar las “amenazas” de interrumpir el suministro de petróleo a Brasil por parte de algunos países africanos<sup>13</sup> (Pereyra y Actis, 2012).

De esta manera, durante este periodo, se reorientó la política exterior de Brasil hacia África; fundamentándose en los siguientes puntos: el mantenimiento del nacional-desarrollismo; una política de abastecimiento de petróleo; la conservación de una cierta

---

<sup>11</sup> Negociaciones con Bolivia (gas), Paraguay (Central Hidroeléctrica de Itaipú), Estados Unidos (energía nuclear), Alemania (acuerdo nuclear), países del Medio Oriente y África (abastecimiento de petróleo antes y después de la crisis), entre otros.

<sup>12</sup> El punto culminante de esta orientación se plasmó en la firma del Tratado de Amistad y Consulta (1953), cuyas cláusulas obligaban a la realización de consultas previas entre ambos países sobre aspectos internacionales, limitándose así la autonomía brasileña.

<sup>13</sup> Algunos gobiernos como Nigeria declararon en 1972 que las relaciones especiales entre Brasil y Portugal constituían el principal obstáculo para la celebración de contratos entre la Nigerian National Oil Corporation y Petrobras.

influencia en el Atlántico Sur (iniciada ya en el gobierno de Quadros); y la defensa de la historia y de la cultura común con países lusófonos (Saraiva, 2010). En este contexto, Brasil fue el primer país en reconocer la independencia de Guinea-Bissau (1974) y Angola (1975), acto por el cual puso fin a su alienación anterior con Portugal.

Los resultados del reconocimiento de la independencia de las excolonias portuguesas fueron convenientes para Brasil dado que los países africanos se convirtieron en los principales importadores de productos manufacturados brasileños a cambio de petróleo (en especial Nigeria y Argelia).

El nuevo encauzamiento de la política exterior brasileña no solo se limitó al continente africano, también se presentaron modificaciones importantes en las pautas de Itamaraty hacia América Latina.

#### **4. Cambios en la política exterior brasileña hacia Sudamérica a partir de su expansión económica**

Las economías sudamericanas a lo largo de la primera mitad del siglo XX estuvieron desvinculadas económicamente dado que, como herencia de la etapa colonial, se especializaron en la exportación de materias primas y de alimentos para satisfacer las demandas de los centros metropolitanos. Si bien a mediados de mitad del siglo XX los países en la región avanzaron en un proceso de industrialización, sus productos se encontraban fuertemente protegidos y las nacientes industrias locales satisfacían exclusivamente a sus mercados nacionales. Según Gino Costa (1986), en el caso brasileño la ausencia de intercambio comercial se explica, además, por las siguientes razones:

- Las altas barreras protectoras de los mercados de la región. Los intentos por crear una zona de libre comercio como la Asociación Latinoamericana para el Libre Comercio (ALALC) habían fracasado.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Esta asociación latinoamericana permitía la negociación selectiva y periódica entre sus estados miembros. Esta capacidad de elección entre los estados miembros permitió que la ALALC funcionara bien en sus primeros años; sin embargo, perdió ímpetu en la década del setenta.

- En relación con bienes producidos en la región solo por Brasil, éste debía competir con los bienes importados de los países industrializados.

A pesar de esta poca vinculación, la expansión económica brasileña<sup>15</sup> después de 1970 generó una creciente influencia de Brasil a costa de Argentina (debido, también, al estancamiento en su economía) en los tres países amortiguadores de la Cuenca del Plata: Bolivia, Paraguay y Uruguay,<sup>16</sup> lo que implicó el incremento de mercados para los productos brasileños.

Las consecuencias inmediatas a la mayor influencia brasileña se centraron, inicialmente, en un deterioro de las relaciones bilaterales con Argentina, especialmente en relación con la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú. Además se expandió la imagen de Brasil como la de un país con aspiraciones hegemónicas e incluso la de una teoría, la del “subimperialismo”, que explicaba el expansionismo brasileño como resultado de una especie de delegación, consecuente o no, de los Estados Unidos (Schilling, 1978). Esta apreciación cobra una mayor repercusión en las tratativas para la firma del Pacto Amazónico.

#### 4.1. Pacto Amazónico

El acercamiento de Brasil hacia la Amazonía se explica, de una parte, por la necesidad de contribuir a un cambio de su imagen (buscando dejar de lado la etiqueta de “subimperialista”) y de otro, en el conocimiento del elevado costo de explotar la Amazonía.<sup>17</sup> Si bien durante muchos años se había especulado las conveniencias e inconveniencias de la formación del Pacto Amazónico, la primera idea oficial al respecto nace en la cancillería brasileña a inicios de 1976,<sup>18</sup> idea que es lanzada en 1977

---

<sup>15</sup> En términos económicos la influencia de Brasil se volvió realmente grande a partir de 1970 cuando se consolida el llamado “milagro brasileño” (1968-1974).

<sup>16</sup> Precisamente en 1969 los cinco países de la Cuenca del Plata firmaron el Tratado de la Cuenca del Plata, con el objetivo principal de “...promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca, en sus áreas de influencia directa y ponderable”.

<sup>17</sup> El gobierno militar brasileño se orientó hacia la Cuenca Amazónica a través del proyecto de la construcción de la Carretera Transamazónica, con un alto costo económico.

<sup>18</sup> El 5 de noviembre de 1976, fecha de la reunión de los presidentes Geisel (Brasil) y Morales Bermúdez (Perú), dio lugar a una serie de rumores sobre la posibilidad de crear una organización subregional de la Cuenca Amazónica de características similares al Tratado de la Cuenca del Plata.

y que finalmente se concretaría en 1978, con el acuerdo firmado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela y Brasil.

Las primeras reacciones a la propuesta brasileña se enmarcaron en un ámbito de “sospecha” que acusaban a Brasil de buscar consolidar su hegemonía en la región (Carrasco, 1978). En consecuencia, previamente a la reunión de 1978, el cuerpo diplomático brasileño realizó un intenso trabajo con cada uno de los países amazónicos. El énfasis se centró, sobre todo, en los países andinos–amazónicos, dadas sus observaciones en el año 1977.<sup>19</sup> Bajo este panorama, Itamaraty declaró que “mientras el Pacto Andino busca la formación de un mercado común, el Pacto Amazónico lo que persigue es la coordinación del desarrollo de la navegación fluvial, del transporte, de la preservación de la fauna y de la flora, subrayando que no busca la integración física” (Carrasco, 1978: 21). El proyecto de una integración liderada por Brasil se retomaría con el retorno a la democracia y, esta vez, respecto al área de la Cuenca del Plata.

## 5. El retorno a la democracia: avances en la integración sudamericana

Con el proceso de democratización en el Brasil a mediados de la década de los ochenta, se presentaron modificaciones en los esquemas de su política exterior, especialmente aquellos relacionados a los avances en la integración sudamericana. Al respecto, el retorno a la democracia tanto en Argentina como en Brasil permitió el surgimiento del Mercado Común del Sur, como parte de la tercera ola de integración en la región latinoamericana<sup>20</sup> etapa inmersa dentro del denominado "regionalismo abierto".

---

<sup>19</sup> En las negociaciones del año 1977, el proyecto brasileño fue objeto de serias observaciones, en particular su artículo 8 donde a insistencia de los países andinos la expresión “integración física” fue sustituida por la de “cooperación económica”.

<sup>20</sup> Andrés Malamud (2010) señala que se han producido tres olas de integración en América Latina. La primera vio la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centro Americano (MCCA) en 1960; la segunda llevó a la creación del Pacto Andino (CAN más tarde) en 1969 y la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973. Una tercera ola tuvo lugar a partir de la década de 1980, y vio la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el relanzamiento tanto del MCCA como de la CAN.

## 5.1. El primer impulso a la integración sudamericana: el MERCOSUR

El Mercado Común del Sur surgió en un contexto en el que los países sudamericanos fueron incorporándose a las prácticas democráticas y al estado de derecho, luego de años de dictadura militar. La formación de este bloque regional se fundamentó en el acercamiento entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney a partir de mediados de la década de los ochenta. Si bien las razones que explican esta aproximación son sobre todo de carácter económico,<sup>21</sup> existieron relevantes factores políticos en la búsqueda del fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil.

La consolidación democrática de ambos países como base del proceso de integración, fue uno de estos factores políticos (Peña, 2009). La firma por parte de Alfonsín y Sarney de diversos documentos bilaterales dan cuenta de la proyección democrática de ambos países.<sup>22</sup> Sin embargo, esta inicial perspectiva democrática no fue considerada cuando posteriormente se produjo la creación formal del MERCOSUR a través del Tratado de Asunción, firmado en marzo de 1991, acuerdo de integración planteado principalmente desde una impronta comercial y neoliberal de los presidentes Menem y Collor, iniciándose así el “regionalismo abierto”.<sup>23</sup>

El fuerte aumento de interdependencia económica entre los países miembros generó la percepción de un proceso exitoso de integración regional; sin embargo, una serie de

---

<sup>21</sup> Las razones económicas se explican principalmente por el contexto internacional. En la década del ochenta, los países latinoamericanos estaban sumergidos en la crisis de endeudamiento externo y de la “guerra de los subsidios” a la producción primaria con que los países desarrollados dejaban fuera de la competencia comercial a los países en vías de desarrollo como Brasil y Argentina. La situación descrita impulsó la idea de que la cooperación y la integración era factores necesarios para hacer frente a las amenazas económicas externas.

<sup>22</sup> Los documentos firmados, con un enfoque democrático, por ambos jefes de estado son diversos. Entre los de mayor trascendencia se encuentra el Acta de Amistad Argentino-Brasileña “Democracia, Paz y Desarrollo” (1986) cuyo punto II señala: “la profunda fe en la democracia representativa, pautada en el supremo respeto al orden legal y a la voluntad popular”.

<sup>23</sup> Definido por la CEPAL como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.

circunstancias tanto de cariz nacional como externas suscitaron la crisis mercosureña de finales de los noventa.<sup>24</sup>

De la transición democrática bajo la presidencia de José Sarney a la expansión de las relaciones internacionales ahora hacia América del Sur Brasil encontraba su perfil sudamericano, sustituyendo las políticas y percepciones de conflicto y rivalidad por las de cooperación y concertación. Esta política sería continuada por Collor, con el impulso de un modelo liberal de integración (MERCOSUR) y que Itamar Franco (1992-1995) buscaría posteriormente reformular, promoviendo el proyecto de Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA).

Desde la perspectiva brasileña, el MERCOSUR ha sido un organismo de integración regional sumamente relevante, tanto en el gobierno de Fernando H. Cardoso como de Lula da Silva, tema al que volveremos en los próximos acápite.

## 6. Enfoques actuales de la política exterior de Brasil

Uno de los cambios fundamentales en la política exterior brasileña se dio con el desarrollo tanto del *multilateralismo*, entendido como la participación en instituciones y organismos internacionales así como la cooperación interestatal, y del *universalismo*<sup>25</sup> que promovió la auto-percepción de ser una (cuasi) gran potencia a través de su proyección internacional. De esta manera, se explica el interés de Brasil en participar como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,<sup>26</sup> sus actividades en organismos regionales y multilaterales en el marco de la OMC, su

---

<sup>24</sup> La devaluación brasileña de 1999, que afectó gravemente la relación comercial entre Argentina y Brasil, y la posterior crisis político-económico-institucional de Argentina hasta 2002, llevaron no solo consecuencias nacionales sino que además pusieron en duda la idea del modelo de integración regional e incluso motivaron el planteamiento de propuestas de reducción del MERCOSUR a un área de libre comercio (durante el gobierno de Cardoso).

<sup>25</sup> El *universalismo* corresponde a la idea de estar abierto a mantener relaciones con todos los países, independientemente de su localización geográfica, tipo de régimen u ocupación económica. Significa una independencia de comportamiento en relación a la potencia hegemónica y puede ser vinculado al comportamiento de *global player* (Saraiva, 2010).

<sup>26</sup> Propósito que se manifestó en su actuación en la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití (MINUSTAH) en el año 2004, donde por primera vez, Brasil lideró y proporcionó el mayor despliegue de tropas en el ámbito de una misión de la ONU.

participación en el G-20<sup>27</sup>, y su diplomacia activa en las relaciones de cooperación Sur-Sur, demuestran de forma clara esta proyección.

La política exterior brasileña se ha centrado en la actuación de Itamaraty; sin embargo, a partir de los años noventa y en la medida que la agenda de la política exterior fue ganando espacio en el marco de las políticas públicas y tornándose objeto de interés de diferentes sectores de la sociedad, el monopolio de Itamaraty en la formulación de políticas y de lo que sería presentado como intereses nacionales del país fue perdiendo su centralidad (Saraiva, 2010). Así, en los siguientes puntos revisaremos cómo se ha desarrollado la política exterior tanto en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso como de Luis Inácio Lula da Silva.

### 6.1. Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso en el plano global concentró sus acciones en el primer mundo, con énfasis en la relación comercial con los Estados Unidos. De esta manera, desarrolló una política más liberal e internacionalista (Vilela y Neiva, 2011).

Al inicio de su gobierno, con el fortalecimiento de la corriente *institucionalista pragmática*,<sup>28</sup> se adoptó la construcción de un liderazgo brasileño en América del Sur, con énfasis en las ideas de estabilidad democrática y desarrollo de infraestructura (lo que posteriormente se concretaría con el establecimiento tanto de la Comunidad Sudamericana de Naciones como del IIRSA),<sup>29</sup>. En ese sentido, los países de América del Sur fueron identificados más claramente como compañeros importantes para el

<sup>27</sup> Foro político conformado por ocho de los países más industrializados: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia; once países recientemente industrializados: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía; y la Unión Europea.

<sup>28</sup> Los *institucionalistas pragmáticos* componen una corriente de pensamiento y acción en Itamaraty que se fortaleció y consolidó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en la gestión del Canciller Luiz Felipe Lampreia. En el campo económico son favorables a un proceso de liberalización condicionada, y en el espectro partidario se encuentran identificados en el Partido de Social Democracia Brasileira (PSDB) (Saraiva, 2010).

<sup>29</sup> Durante el mandato del presidente Cardoso se llevó a cabo la primera reunión de jefes de Estado de Sudamérica, realizada en agosto y septiembre de 2000 en Brasilia, punto de partida del proyecto de integración regional sudamericana.

fortalecimiento de la actuación brasileña como *global player*. Es decir, la consolidación de un proceso de integración regional fortalecería la posición negociadora de Brasil en diferentes foros multilaterales (De Almeida, 2010).

En lo que respecta a MERCOSUR, el gobierno de Cardoso consideró a este bloque regional como un instrumento válido para incrementar las ganancias del país, dando prioridad a la integración económica. En consecuencia, el Mercado Común del Sur debería estar basado en una unión aduanera incompleta y con la ausencia de un perfil institucional (Caballero, 2011).

En la dimensión política, el MERCOSUR fue visto como un instrumento de refuerzo de la capacidad negociadora brasileña, proporcionándole un mayor peso en la arena internacional y una clara preocupación por la democracia en sus estados miembros.<sup>30</sup>

Por último, cabe indicar que mientras se incrementaba la prioridad por el fortalecimiento del MERCOSUR, se presentaban mayores obstáculos al desarrollo de las negociaciones para la formación del ALCA, proyecto que fue relegado con el surgimiento de nuevas propuestas de integración en el bloque sudamericano durante el gobierno de Lula da Silva.

## 6.2. Gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Una segunda corriente de la diplomacia brasileña denominada *autonomista* (también conocida como nacionalista) se estableció durante los gobiernos de Lula da Silva. Los mayores representantes de esta orientación son el propio presidente Lula, el canciller Celso Amorim y el secretario general Samuel Pinheiro Guimarães. Su rasgo más característico se concentra en la defensa de una proyección más autónoma y activa de Brasil en la política internacional (Saraiva, 2010).

---

<sup>30</sup> Esta preocupación se materializó en la reacción brasileña a la crisis vivida por el gobierno paraguayo en 1996 durante la presidencia de Juan Carlos Wasmosy; y en la creación posterior de la Cláusula Democrática (2001).

Los autonomistas centraron su interés, a nivel internacional, en la aproximación con otros países considerados emergentes que tenían características comunes con el Brasil (dimensión continental, reconocida importancia regional, población, producto bruto interno, entre otras).<sup>31</sup> De esta manera, se comprende su cercanía al grupo de los IBSA, los BRICS<sup>32</sup> y su participación en instancias colectivas como el G-20.

De otra parte, durante el gobierno de Lula, la red de relaciones bilaterales se expandió considerablemente. Este incremento se observó sobre todo en los nuevos puestos diplomáticos en todo el mundo entre embajadas, misiones en organizaciones internacionales, consulados y oficinas diplomáticas. La expansión en las relaciones diplomáticas es explicada por el Canciller Amorim (2010: 227) cuando afirma que “Brazil pursues dialogue with countries of all regions, creeds, colours and backgrounds. No country can afford to relate only with those with whom she agrees or with whom the affinities are self-evident (...)”.

Respecto a la integración sudamericana, esta fue implementada a través de la política desarrollista que caracterizó al gobierno de Lula da Silva.

### 6.2.1. La evolución del Estado Desarrollista al Estado Logístico

En relación al desarrollo económico, si bien durante el gobierno de Lula se estableció una línea más *nacional-desarrollista* (política propia de los gobiernos de Vargas y Geisel) que pondría énfasis en fortalecer la industria nacional, ésta fue vinculada con la concepción liberal asociada, caracterizada por un desarrollo con el capital extranjero. El resultado de esta fusión fue el *Estado Logístico*.<sup>33</sup> La causa inmediata de la adopción de la postura liberal a pesar de la orientación izquierdista del partido de gobierno responde a la estabilidad monetaria, los estímulos a la inversión extranjera y la apertura de los

---

<sup>31</sup> Según Burges: “Where Cardoso was quiet about Brazilian ambitions to leadership, Lula was explicit, seeking overtly to deploy the currency of ideas as a device for leading a resurgent globally-oriented southern movement” (Burges, 2009: 183).

<sup>32</sup> Foro inicialmente conocido como BRIC (conformado por Brasil, Rusia, India, China) y que partir del año 2011 con el ingreso de Sudáfrica fue modificado a BRICS.

<sup>33</sup> “A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, manter-se na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado.” (Cervo, 2003: 21).

mercados, entre otras medidas, adoptadas durante el gobierno de Cardoso y que resultaban imprescindibles teniendo en cuenta el contexto económico, tanto internacional como doméstico al momento de la elección de Lula da Silva (Cervo, 2003).

En consecuencia, la política exterior del gobierno de Lula no ha sido ajena al proceso de internacionalización de capitales. Siguiendo este lineamiento, se implementó una impronta desarrollista a la internacionalización de la economía brasileña a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).<sup>34</sup> Desde el año 2003, el banco apoya los proyectos de inversión extranjera directa (IED) de empresas brasileñas en el exterior por medio del financiamiento o de participación accionaria (BNDES, 2008).<sup>35</sup> Persiguiendo tal objetivo, el BNDES incorporó la integración sudamericana como una prioridad en su estrategia de actuación (Pereyra y Actis, 2012).

Por tanto, América del Sur se ha convertido en la primera década del siglo XXI en el principal destino de las inversiones de empresas brasileñas en el exterior, percibiéndose así como una principal razón por la que Brasil ha priorizado la integración regional.

Siguiendo tal lineamiento, el presidente Lula, a inicios de su gobierno, tomó la decisión de caminar en dos sentidos: primero, fortalecer el MERCOSUR, a través de una proyección político–social–económica; y segundo, retomar el proyecto de integración de toda América del Sur, con énfasis en su política nacional–desarrollista.

---

<sup>34</sup> “En el caso de Brasil, la política exterior del gobierno de Lula (2003-2010) incorporó una novedad en su continuidad. La *continuidad* refiere a que su vinculación externa siguió estando en función al desarrollo económico del país; desde que Brasil se sintió “geográficamente satisfecho”, la búsqueda del desarrollo ha guiado la orientación de su política exterior. La *novedad* está vinculada al impacto de una nueva fase de la internacionalización de su economía, ya no vinculada exclusivamente al comercio, sino a través de la expansión de inversiones de empresas brasileñas en el exterior lo que se conoce como *investimentos brasileiros diretos* (IBD)” (Actis, 2013: 400).

<sup>35</sup> El *investimento brasileiro direto* (IBD) junto con el comercio internacional fueron los instrumentos principales para alcanzar la internacionalización de la economía nacional durante la primera década del siglo XXI (Actis, 2013).

### 6.2.2. Redefinición del MERCOSUR

El Mercado Común del Sur ha enfrentado diversas dificultades que han mermado su proyección como bloque de integración, más allá del plano económico. A finales del 2001 dos factores nocivos eran recurrentes en el proceso de integración mercosureño: por un lado, la importante brecha retórica de los discursos presidenciales y las medidas realmente implementadas; y por otro lado, la supeditación de la agenda regional a las agendas domésticas en caso de conflicto entre ambas (Caballero, 2011).

Ante esta situación, tanto Brasil como Argentina (con Lula y Duhalde y Kichner, respectivamente) promovieron aspectos sociopolíticos dentro del bloque regional tales como la creación del Tribunal Permanente de Revisión (2002), la suscripción de la Declaración de Copacabana (2004), con marcado acento social, y el establecimiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el año 2004 que surgió con la finalidad de limitar las asimetrías en las subregiones al interior del MERCOSUR, entre otros.

Si bien en una primera etapa Brasil potenció las bases sociopolíticas del MERCOSUR con el fin de fortalecer la integración regional; en un segundo periodo, el objetivo se centró en el sentido de profundizarlo y ampliarlo, mediante la aceleración de los entendimientos en vistas al acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de las Naciones, paso decisivo para la integración sudamericana que posteriormente daría lugar al surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas.

### 6.2.3. Apuesta por la integración sudamericana: de la Comunidad Sudamericana de Naciones a la UNASUR

La estrategia del gobierno de Da Silva frente a los cambios profundos y acelerados dentro de la región, producto de las divergencias ideológico-políticas de los gobiernos de turno (a causa del viraje izquierdista de algunos países), fue la propuesta de un proyecto político integracionista más ambicioso, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, -posteriormente UNASUR-, que demuestra la habilidad diplomática de Brasil de lidiar con gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas

(Mendelski, 2011). De esta manera, “O presidente Lula, desde o início do seu mandato, demonstrou que sua política exterior trataria de robustecer a parceria estratégica com a Venezuela e aprofundar os vínculos com a Argentina, seu principal sócio no Mercosul, e que a integração da América do Sul era sua prioridade número um” (Moniz, 2008: 14).

La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) surgió con la Declaración de Cusco el 8 de diciembre de 2004.<sup>36</sup> Este proyecto de integración sudamericana no se limitó a la unión entre los bloques que conformaban la CAN (Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia) y el MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) junto a Chile, Surinam y Guyana; ni a su dimensión económica y comercial, sino que aspiraba a la consolidación de un proyecto político y de desarrollo de amplia envergadura.

Precisamente “la tendencia a la ampliación de los objetivos de la integración sudamericana sin una tecnología<sup>37</sup> adecuada para concretarlos, trajo como consecuencia la postergación de la agenda propiamente comercial” (Cimadamore y Rodríguez, 2008: 29).

Posteriormente esta iniciativa inicialmente brasileña se reformuló como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la cumbre de abril de 2007 en la isla Margarita, Venezuela, con un mayor protagonismo del Estado venezolano.

De forma similar a la Comunidad Sudamericana de Naciones, la UNASUR se ha propuesto desarrollar la integración en diversos ámbitos -político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura- sin crear una tecnología para alcanzar tales fines. Solo el espacio de integración infraestructural ha alcanzado un avance considerable a través del empuje de Brasil a la Iniciativa para la Integración Regional de Suramérica (IIRSA).

---

<sup>36</sup> La necesidad de unidad política, económica y social se puso de manifiesto en la Declaración de Cusco después de cuatro años de debates sobre cómo configurar un proyecto de integración que posibilite el desarrollo sostenible de la región con proyección internacional.

<sup>37</sup> Cimadamore y Rodríguez (2008: 23) definen la “tecnología de la integración” como “el uso de medios y mecanismos por parte de los actores de un proceso de integración regional o subregional para lograr los propósitos fijados en los instrumentos formales (tratados, acuerdos, declaraciones, etc.) de tales iniciativas”.

#### 6.2.4. Influencia del Partido de los Trabajadores en el viraje hacia la región

El ascenso de Lula al gobierno implicó la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al Palacio de la Meseta. El PT era el único partido brasileño, hasta ese momento, que tenía una secretaría de asuntos internacionales y, en consecuencia, una actuación internacional.<sup>38</sup> Sus dirigentes, viajaban y tenían relaciones políticas con otros países, por lo que su interés por la política exterior era un tema natural.

El Partido de los Trabajadores fue el primer partido político en introducir la cuestión de la integración regional en su agenda. Durante el proceso de integración del MERCOSUR, “el PT participó a través de sus centrales sindicales en la presentación de propuestas para promover la dimensión social de este organismo regional, en respuesta a la indiferencia de los gobiernos, que concentraban sus esfuerzos en la dimensión comercial del proceso de integración, y de la sociedad política que se mantenía apegada a la agenda tradicional”<sup>39</sup> (Velasco y Stuart, 2003: 123).

A nivel internacional, el Partido de los Trabajadores, como expresión de “nueva izquierda”, se consolida durante el primer proceso de elección directa para presidente (1989) después de casi treinta años de régimen autoritario, cuando Luiz Inácio Lula da Silva y Fernando Collor de Mello se confrontaron en la segunda vuelta.

Durante los gobiernos del PT, la convergencia entre los formuladores de la política internacional del partido y sectores del Itamaraty se desarrolla con naturalidad a través de la *troika* conformada por Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães y Marco Aurelio García<sup>40</sup> (Hunter, 2011). La influencia del Partido de los Trabajadores en la dirección internacional se observó en la preponderancia de Brasil en el ámbito regional y por consolidar y fortalecer los vínculos con los vecinos.

---

<sup>38</sup> El PT participó activamente en el Foro de São Paulo (espacio de debate entre los partidos de izquierda en América Latina) y emitía el Boletín de la Secretaría de Relaciones Internacionales del PT.

<sup>39</sup> Los resultados de esta intervención fueron la creación del Observatorio del Mercado de Trabajo y de la Comisión Socio-laboral, del Foro Consultivo Económico y Social (representante de los intereses de los sectores organizados de la producción y del trabajo) y de la Comisión Parlamentaria Conjunta (formada por representantes de los Parlamentos de los países miembros).

<sup>40</sup> Dirigente del Partido de los Trabajadores, se desempeñó como asesor presidencial para asuntos internacionales durante el mandato presidencial de Da Silva.

De esta manera, durante el periodo presidencial de Lula se afianzaron las relaciones entre los países sudamericanos, basándose en el principio de solidaridad en el sentido de asumir costos para la consolidación de procesos transformadores y democráticos que puedan dejar atrás los daños de las políticas neoliberales (Actis, 2012). Es decir, se entendió que el éxito de Brasil en el escenario internacional estaba estrechamente ligado al devenir de la región.

Por tanto, y según las pautas del gobierno de Lula, la inserción de Brasil debe partir desde un plano de poder regional, donde Brasil tiene que ejercer un liderazgo benevolente para poder reducir ciertas asimetrías con los demás países de la región. En palabras del propio Marco Aurelio García, “existe una solidaridad mayor de Brasil con los vecinos. No queremos que el país sea una isla de prosperidad en medio de un región llena de miseria, tenemos que ayudarlos (...) queremos asociar el destino del desarrollo brasileño al del conjunto de la región”.<sup>41</sup> Prácticas como el establecimiento del FOCEM y la cooperación Sur-Sur son los más claros ejemplos de esta orientación.

Si bien el discurso petista ha explicado su orientación hacia la región a través de la “práctica solidaria”, la subordinación de la política exterior a los imperativos de un proyecto nacional de desarrollo es una propuesta formulada que también se encuentra expuesta dentro del Programa de Gobierno del partido en el año 2002.

Los lineamientos del Plan de Gobierno petista señalaban que “La política exterior será un medio fundamental para que el gobierno implemente un proyecto de desarrollo nacional alternativo, procurando superar la vulnerabilidad del país frente a la inestabilidad de los mercados financieros globales (...). Tomando en cuenta esta realidad, Brasil deberá proponer un pacto regional de integración, especialmente en América del Sur”.

En consecuencia, si bien los planteamientos iniciales del gobierno de ideología izquierdista de Lula da Silva concibieron un proyecto regional que en conjunto supere los desequilibrios del orden económico internacional, los intereses enfocados en

---

<sup>41</sup> Declaraciones hechas en el Foro de la Fundación M. Botin, el día 3 de octubre de 2008, disponibles en [http://www.infolatam.com/entrada/brasil\\_ni\\_potencia\\_ni\\_liderazgo\\_afirma\\_m-17042.html](http://www.infolatam.com/entrada/brasil_ni_potencia_ni_liderazgo_afirma_m-17042.html)

acrecentar el desarrollo nacional del Estado brasileño ha sido, finalmente, la directriz que ha guiado la política de integración regional impulsada por Brasil.

Los motivos e intereses para el proyecto integracionista sudamericano de impronta brasileña será el tema que analizaremos a continuación en el siguiente capítulo.



## CAPÍTULO II

### **El desarrollo de los motivos que impulsaron la política de integración regional brasileña**

#### **1. Los motivos económicos**

El modelo de integración sudamericana impulsada por Brasil construye un nuevo concepto y una nueva práctica de integración basados en la idea de unificación física y energética de los países sudamericanos. Ambos temas, como revisaremos, resultan ser intereses de suma trascendencia para el Estado brasileño.

#### **1.1. La interconexión regional posibilitaría un mayor despliegue de Brasil en la región**

Históricamente el desarrollo de las redes viales nacionales fue realizado en función de las necesidades propias de cada Estado, y no de la integración regional. Por ello, la idea de fortalecer la infraestructura física de las naciones para alcanzar la interconexión sudamericana, lanzada en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur en Brasilia (2000), resulta sumamente significativa. La iniciativa partió del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, quien junto a los presidentes y representantes sudamericanos acordaron impulsar el Plan de Acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

La IIRSA parte del diagnóstico de que la integración física de la región es un factor decisivo para la integración económica de los países (Santos Reis, 2006). Es decir, esta iniciativa busca “la convergencia de normas y mecanismos institucionales que permitan el aprovechamiento común de la infraestructura regional y aseguren el objetivo de una integración económica de libre tránsito para las mercancías y servicios de la región” (Quispe *et al*, 2012: 173-174).

Sin embargo, la idea de un “aprovechamiento” equitativo para todos los países sudamericanos no es absoluta. En este sentido, se ha afirmado que esta iniciativa forma

parte de una estrategia de *hub-and-spoke* por el que Brasil (*hub* o centro) transforma los recursos naturales que el país importa de los otros países sudamericanos (*spoke* o periferia) en bienes de consumo (Geus, 2011). De esta forma, los proyectos de infraestructura sudamericana reducen los costos de transporte, y permiten que la importación de los productos primarios sea menos costosa.

Un factor que incrementa la percepción de disparidad es que de los 533 proyectos de la IIRSA (véase tabla 1) existe un gran contraste en la cantidad de proyectos de cada Eje de Integración y Desarrollo (EID). Así, los ejes MERCOSUR-Chile, de la Hidrovía Paraguay-Paraná y Capricornio son los más ambiciosos con respectivamente 105, 393 y 76 proyectos. En contraste, los ejes del Sur, Perú–Brasil-Bolivia y Escudo Guayanés, cuentan, en ese orden, con apenas 27, 25 y 18 proyectos. Aparte, la inversión en los proyectos también muestra diferencias que acrecientan las suspicacias regionales. Los dos ejes MERCOSUR-Chile y Perú–Brasil-Bolivia (ambos con participación brasileña) reciben juntos más de US\$ 60 mil millones, que superan el 60 por ciento de toda la inversión de la IIRSA (IIRSA, 2012).

Tabla 1

**Distribución de proyectos e inversión en los Ejes de Integración IIRSA**

Eje	Proyectos	Porcentaje (respecto al total)	Países	Inversión (millones de dólares)	Porcentaje (respecto al total)
Andino	64	12%	Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela	\$9.343	8.04%
Andino del Sur	-	-	Argentina, Chile	-	-
Capricornio	76	14.25%	Argentina, <b>Brasil</b> , Bolivia, Chile y Paraguay	\$8.979	7.73%
Hidrovía Paraguay-Paraná	393	17.44%	Argentina, Bolivia, Paraguay, <b>Brasil</b> y Uruguay	\$6.514	5.60%
Amazonas	64	12%	<b>Brasil</b> , Colombia, Ecuador y Perú	\$6.009	5.17%

Escudo Guayanés	18	3.37%	<b>Brasil</b> , Guayana, Suriname y Venezuela	\$4.540	3.90%
Del Sur	27	5.10%	Argentina y Chile	\$2.738	2.36%
Interoceánico central	61	11.44%	Perú, Bolivia, Chile, Paraguay y <b>Brasil</b>	\$4.112	3.54%
MERCOSUR-Chile	105	19.69%	Chile, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay	\$44.389	38.20%
Perú-Brasil-Bolivia	25	4.69%	Perú, Bolivia y <b>Brasil</b>	\$29.557	25.44%
Total	533	100%	12 países	\$116.181	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de IIRSA.

## 1.2. El interés brasileño en el aprovechamiento de la energía sudamericana

La política energética brasileña se ha enfocado en buscar diversas fuentes de energía, sobre todo por razones de seguridad del suministro. Históricamente, Brasil ha buscado contar con insumos nacionales de energía siempre que sea posible.

A finales de la década de 1990 y los comienzos de la década de 2000, los sectores de energía de Brasil se sometieron a una liberalización del mercado. En 1997, se aprobó la Ley de inversión petrolera, estableciéndose un marco jurídico y reglamentario que permitió la liberalización de la producción de petróleo. Los objetivos claves de la ley fueron la creación del Consejo Nacional de Política Energética (CNPE),<sup>42</sup> el aumento del uso del gas natural, el aumento de la competencia en el mercado de la energía y las inversiones en la generación de energía.

<sup>42</sup> Según el Ministerio de Minas y Energía de Brasil las políticas sectoriales de energía buscan alcanzar los siguientes objetivos:

- Preservación del interés nacional;
- Promover la libre concurrencia o desarrollo, ampliar el mercado de trabajo, la conservación de energía y la valorización de los recursos energéticos.
- Proteger el medio ambiente y los intereses de los consumidores en materia de precio, calidad y oferta de los productos de hidrocarburos y biocombustibles;
- Garantizar el suministro de productos derivados del petróleo en todo el territorio nacional;
- Incrementar en bases económicas la utilización del gas natural;
- Aumentar la participación de los biocombustibles en la matriz energética nacional en bases económicas, sociales y ambientales.
- Atraer inversiones en la producción de energía.

Las políticas actuales del gobierno se concentran principalmente en la mejora de la eficiencia energética, tanto en el área residencial como en sectores industriales, así como el aumento de energía renovable.

Los recursos gasíferos son, asimismo, de suma relevancia en la política energética brasileña, donde estos ascienden a 365 billones de metros cúbicos de reservas probadas (hasta el año 2007),<sup>43</sup> que posicionan a Brasil como uno de los países con mayores recursos gasíferos de la región.<sup>44</sup>

A pesar de contar con tales recursos al ser Brasil el décimo país entre los mayores consumidores de energía en el mundo y el más grande en Sudamérica, la oferta energética resulta insuficiente (véase gráfico 1). Solo en recursos petroleros, Brasil consume el 50% de la producción sudamericana (Ríos, 2010). En consecuencia, el país que presenta mayor necesidad de aumentar su disponibilidad de energía para garantizar un mayor progreso económico y así poder satisfacer las necesidades de su población es el Estado brasileño, el que por tanto recibe los beneficios de la integración energética sudamericana.

Precisamente en el plan de gobierno del Partido de los Trabajadores del segundo mandato de Lula da Silva se enfatiza la necesidad de la integración energética al señalar entre sus objetivos: “Consolidar la producción de biocombustibles y derivados, y la exportación de esta tecnología a la subregión sudamericana y África. Se propone a Brasil como potencia energética”.<sup>45</sup> Bajo tal perspectiva el gobierno petista promovió la integración energética al ser partícipe de los dos principales proyectos sudamericanos: el Anillo Energético del Sur y el Gran Gaseoducto del Sur.

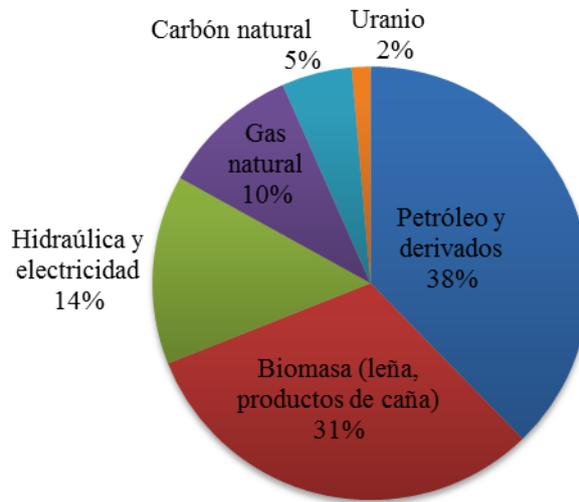
---

<sup>43</sup> Según el Departamento de Política de Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural del Ministerio de Minas y Energía de Brasil (MME).

<sup>44</sup> Revisión del documento “Petróleo en Brasil”, de la Agencia Nacional de Petróleos, Gas y Biocombustibles, ANP-División de Petróleo y Derivados.

<sup>45</sup> Plan de gobierno 2007-2011 propuesto por el Partido de los Trabajadores.

Gráfico 1  
 Oferta interna de energía en Brasil (2010)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía de Brasil.

### El Anillo Energético del Sur

El Anillo Energético es el primer proyecto en cuanto a integración energética sudamericana que forja la UNASUR.<sup>46</sup> Básicamente el Anillo se concibió como un gasoducto que partiría de la región de Camisea, en el sur del Perú y suministraría gas a Chile, Argentina, Brasil y Uruguay.

La construcción de este proyecto de integración energética permitiría que estos países no dependan en exceso de la necesidad de suministro de gas boliviano, en entredicho

<sup>46</sup> Precisamente, la UNASUR surge con motivo de la I Cumbre Energética Suramericana llevada a cabo en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007. Cuestiones sumamente trascendentes se revisaron durante esta reunión, aunque no se alcanzaron óptimos resultados en todos los aspectos. La redefinición de la Comunidad Suramericana de Naciones en UNASUR y la conformación del Consejo Energético Suramericano -integrado por los Ministros de Energía de los países miembros- fueron puntos de convenio entre los representantes sudamericanos. Entre los lineamientos del Consejo Energético, se encuentra la promoción del intercambio energético regional. De esta forma, se plantea “la necesidad de fortalecer el intercambio intrarregional, aprovechando las sinergias para fomentar la complementariedad entre los países miembros y disminuir las asimetrías energéticas existentes” (OLADE, 2012). Sin embargo, proyectos como la creación de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas (Oppegasur), que incluyera a países como Venezuela, Bolivia, Argentina y Perú no se concretó debido a desavenencias internas entre los países miembros y sobre todo, a la firme oposición brasileña.

luego de las revueltas de 2005.<sup>47</sup> A pesar de las proyecciones iniciales hasta la fecha este gaseoducto no presenta avances relevantes que vaticinen su concreción.

Las causas de esta paralización se enfocan en el principal Estado suministrador de gas, el Perú. Esta afirmación se sustenta en que si bien las reservas de Camisea parecen inagotables, las mismas no resultarán suficientes para garantizar la satisfacción de su consumo interno; además el Estado peruano tiene la posibilidad de proveer tanto a México, Estados Unidos y al MERCOSUR<sup>48</sup> (Bodemer, 2010). Además, “Perú ha reivindicado como una condición necesaria para la puesta en marcha del proyecto del Anillo Energético del Sur la inclusión del gas boliviano, dada la importancia en cuanto a sus reservas y la necesidad en cuanto a hacer que el proyecto resulte sostenible en términos de temporalidad” (Ríos, 2010: 138), una posibilidad cada vez más remota si consideramos las divergencias del país altiplánico con Chile, que han tomado un nuevo impulso con la demanda de salida marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia.

A estos dos factores debe añadirse otro no menos importante, como es el derivado de lo referido con anterioridad, es decir, la preponderancia del nacionalismo energético y la tendencia conflictual intrarregional.

### El Gran Gaseoducto del Sur

El Gran Gasoducto del Sur fue presentado desde UNASUR como una iniciativa con la cual se procuró dar respuesta a las necesidades energéticas, fundamentalmente de Venezuela, Brasil y Argentina.

Así, este macroproyecto, que partiría de los campos de gas de Venezuela, avanzando por Brasil para llegar a Uruguay y finalizar en Argentina, permitiría una mayor

---

<sup>47</sup> Este proyecto fue anunciado tras la promulgación de la ley boliviana de hidrocarburos, en junio de 2005 cuando, a tenor del clima de inestabilidad social y política en Bolivia: tras los anuncios de la nacionalización de los hidrocarburos, se generó un ambiente de incertidumbre en los socios regionales al no tener la confianza necesaria para contar con los servicios de este país.

<sup>48</sup> Durante el periodo presidencial de Alan García existió una fuerte influencia en la política energética de Perú por parte de las importaciones provenientes tanto de México como de Estados Unidos, quienes vienen reclamando de manera creciente en los últimos tiempos una fuerte demanda de gas licuado.

autosuficiencia de energía en los países más dependientes, aminorando de esta manera el déficit del balance de oferta y demanda de derivados, y favoreciendo el desarrollo de nuevas actividades económicas (Honty, 2009). Sin embargo, las dificultades han reducido las posibilidades de materialización de este gran proyecto, debido fundamentalmente a las desavenencias y las pretensiones regionales dispares entre Brasil y Venezuela fundamentalmente (Ríos, 2010). La renuencia brasileña a contribuir con este proyecto partió, sobre todo, de su disconformidad con ampliar el mercado de su más inmediato competidor regional y, con ello, favorecer el incremento de su influencia política en la región.

Si bien los proyectos revisados no han cumplido con las expectativas iniciales y pueden configurarse como “reveses” para la integración sudamericana, el Estado brasileño aún mantiene firme la visión de integración energética en la región a través de la acción conjunta con Venezuela en el Consejo Energético Suramericano de la UNASUR<sup>49</sup>.

## 2. Los motivos políticos

Respecto al ámbito político, el proyecto integracionista brasileño persiguió consolidar su rol de líder regional a través del resguardo de la democracia en los países sudamericanos, con el objetivo de proyectarse como *global player* en el escenario internacional.

### 2.1. La proyección de liderazgo a través de la vigilancia del estado de la democracia en Sudamérica

Uno de los principios fundamentales de la política exterior brasileña, establecido a inicios del siglo XX, es el principio de no intervención en los asuntos internos (de otros Estados).<sup>50</sup> Sin embargo, durante la primera década del siglo XXI, Brasil desempeñó un

---

<sup>49</sup> Creado el 4 de mayo de 2010 y con sede en Venezuela.

<sup>50</sup> El artículo 4 de la Constitución brasileña (1988) señala: “La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

- 1.- Independencia nacional;
- 2.- Prevalencia de los derechos humanos;
- 3.- Autodeterminación de los pueblos;
- 4.- No Intervención;

rol clave en la resolución de crisis de sus países vecinos. Esta paradoja fue resuelta por el Canciller Amorim (2010), cuando afirmó que el principio de no intervención va ligado al principio de no indiferencia aplicado en situaciones en las que Brasil ha actuado solidariamente.

La intervención brasileña en los periodos de crisis en la región no se ha limitado al gobierno de Lula da Silva. Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la política sudamericana de Brasil consistió en consolidar el papel del estado brasileño como país mediador en situaciones de crisis inter e intraestatales en la región (Hirst, 2006), como en la guerra entre Perú y Ecuador en 1995 (último conflicto armado interestatal de la región), resuelto gracias a la mediación de Brasil, y que concluyó con el Acuerdo de Paz de Brasilia en 1998, y en el golpe de estado en Paraguay en 1996, cuando el Estado brasileño amenazó con dejar de comprar recursos eléctricos generados por Itaipú.

Durante el gobierno de Lula, Brasil custodió la gobernabilidad en los países sudamericanos al intervenir en el conflicto por la separación temporal de Chávez en Venezuela en abril de 2002, y la posterior “huelga petrolera” de diciembre de ese año hasta febrero 2003.<sup>51</sup> Asimismo, intervino en la intentona separatista de la región denominada Media Luna (conformada por departamentos bolivianos del sector oriental) en septiembre de 2008. De la misma manera, ante los sucesos ocurridos en Ecuador en abril de 2005, cuando se destituyó a Lucio Gutiérrez, Brasil actuó para reprimir el conflicto.

La función brasileña de garante de la estabilidad de la región surge por el proceso de sudamericanización en el que se vio inmerso Brasil, una vez que los militares brasileños retornaron a los cuarteles. El predominio sudamericano en la política de Itamaraty

- 
- 5.- Igualdad de los Estados;
  - 6.- Defensa de la paz;
  - 7.- Solución pacífica de los conflictos;
  - 8.- Repudio del terrorismo y del racismo;
  - 9.- Cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad;
  - 10.- Concesión del asilo político.

<sup>51</sup> El Estado brasileño desempeñó un papel importante en la creación del “Grupo de los amigos de Venezuela” (2003), que ayudó a prevenir que la situación de crisis en el estado venezolano se convirtiese en un violento conflicto civil.

implicó la exclusión de su potencial rival (México); así, Brasil quedó como única potencia de la región y, por ende, como encargado de mantener el orden en Sudamérica.

La actuación de Brasil en los momentos de crisis en la región responde a dos razones. Por un lado, los Estados considerados frágiles o amenazados en la región constituyen una amenaza de seguridad para Brasil, que comparte amplias fronteras difícilmente controlables con Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú (Gratius, 2007). De otro lado, la preeminencia del liderazgo brasileño en la región se alcanza a partir del fortalecimiento de la estabilidad democrática en los países sudamericanos.

## **2.2. La conveniencia brasileña de limitarse a representar un espacio como América del Sur**

El interés brasileño en constituirse como el representante de la región sudamericana se concentra en su posicionamiento como *global player*. A efectos de lograr este propósito, Brasil desarrolló dos estrategias: primero, buscó ganar reconocimiento internacional mostrándose como un actor de primer orden. Y segundo, se propuso consolidar su condición de referente regional sirviéndose de la integración como estrategia de construcción de poder (Vigevani y Ramanzini, 2009).

En ese sentido, Brasil consolidó el reconocimiento internacional, en primer lugar, de potencias pares (como es el caso de potencias regionales y economías emergentes). Ello ocurrió a través de acciones propias, como la formación de la coalición de aspirantes a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad junto a Alemania, India y Japón, promocionando la correspondiente reforma a la Carta de Naciones Unidas, países con los que conformó el denominado G-4.

Asimismo, es relevante la actuación brasileña dentro de los foros de diálogo IBSA y BRICS. El primero, completado por India y Sudáfrica, aglutinaba a las nuevas potencias regionales a fin de promover la multilateralidad del orden internacional y de esta manera hacerlo más beneficioso para ellos. Los BRICS han funcionado como un foro para el reconocimiento internacional de Brasil, a través de la comunicación y cooperación con potencias pares. Gracias a esas experiencias, Brasil logró posicionarse

en el primer plano de la escena internacional siendo calificado como potencia media emergente<sup>52</sup> al ser considerado tanto en cuestiones de economía como de política mundial, lo que se evidencia en su participación en las Cumbres del G8<sup>53</sup> y otros espacios multilaterales.

De otro lado, Brasil también ha buscado posicionarse como el representante de países de menor proyección internacional, por ejemplo llevando su voz ante la OMC y liderando la formación del G20, Grupo de los Veinte<sup>54</sup> en la V Cumbre Ministerial realizada en Cancún en 2003, destinada a negociar la eliminación de los subsidios agrícolas en las economías del Norte. Algunos analistas consideran que este hecho es el debut de Brasil como *global player*, sentándose en la mesa chica de las negociaciones comerciales mundiales.

Dentro de este adquirido posicionamiento internacional, Sudamérica ha llegado a tener una importancia vital en los planes de Brasil, lo que puede presumirse demostrado por dos constantes de su política exterior: su celo porque la región no se desestabilice y su condición de interlocutor de la región con el mundo.

---

<sup>52</sup> Los países miembro del BRICS reciben el mismo calificativo dado que se les considera como potencias emergentes que pretenden convertir sus capacidades materiales en poder real dentro los espacios de gobernanza global.

<sup>53</sup> En la trigésimo cuarta Cumbre del G8 (conformado por los países industrializados más ricos: Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Rusia) llevada a cabo en Japón en el año 2008 se decidió agregar a las cinco mayores economía emergentes (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) denominándose a este nuevo grupo G8+5. Cabe precisar que a partir del 2009 el G8 ha sido desplazado por el G-20 que reúne a las veinte mayores economías industrializadas y emergentes.

<sup>54</sup> Grupo de los Veinte conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

## CAPÍTULO III

### **Confluencia de factores que han limitado el proyecto de integración impulsado por Brasil**

En esta tercera y última parte, revisaremos, por un lado, el desempeño de los actores, que dentro y fuera de la región compiten con Brasil por la influencia en Sudamérica; y en segundo término, analizaremos los factores que han limitado el proyecto integracionista brasileño y cómo la interacción de los mismos imposibilita el avance de la integración regional sudamericana.

#### **1. Actores regionales y extrarregionales que disputan la influencia brasileña en el espacio sudamericano**

El impulso a la integración sudamericana promovida por Brasil ha sido interpretado por algunos de sus vecinos como liderazgo regional. Ante esta percepción, los países de la región han reaccionado de diversas formas. Por un lado, no se presentan mayores cuestionamientos al liderazgo brasileño (Perú, Uruguay, Paraguay) y de otra parte, se ejerce una política que desafía la posición central de Brasil en la región sudamericana (Venezuela). Asimismo, otros actores-externos al espacio sudamericano han desarrollado una creciente influencia en América del Sur (Estados Unidos, México y China), puntos que analizaremos en los siguientes acápite.

##### **1.1. La ascendente influencia venezolana en la región sudamericana**

Venezuela ha sido el país con el que Brasil ha competido directamente por el nivel de influencia en la región sudamericana en la última década. La capacidad de Venezuela para ganar apoyo regional con una postura que se aparta de Brasil es evidente en los proyectos de integración regional que ha emprendido. Si bien a través de su liderazgo se promueve una integración latinoamericana (que en el caso sudamericano engloba solo a Ecuador y Bolivia), la expansión de su influencia regional se ha acrecentado al resto de países en los últimos años, a través de su participación en la UNASUR.

El nivel de la política exterior venezolana se ha expresado en diversas acciones tanto a nivel regional como global, tales como:

- Acciones para reforzar la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP (a fin de proteger los precios del petróleo);
- Alianzas con Cuba, China, Irán y Rusia,<sup>55</sup>
- Contribución a la derrota del ALCA;
- Antagonismo a la economía de mercado y la globalización capitalista,<sup>56</sup>
- La integración del Sur, como un modelo de integración *alternativa* y opuesta al regionalismo abierto del Consenso de Washington, mediante la integración energética regional;
- Crítica a la democracia liberal, y propuesta de una democracia participativa aplicada al interior de Venezuela desde el ascenso al poder de Chávez;
- Reconstrucción del estado nacionalista-desarrollista, con un papel central del Estado en la actividad económica y social (superación de la pobreza y desigualdad).

A través de estas acciones, “Venezuela busca un nuevo estatus –el de potencia energética, con independencia económica de Estados Unidos y capacidad real de influir a nivel regional- moviendo el eje de sus intereses políticos sociales, económicos y comerciales hacia América del Sur, aunque manteniendo su peso histórico en la región del Caribe” (Sanjuán, 2008: 158).

Tanto la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) como Petróleos del Caribe (Petrocaribe)<sup>57</sup> y el Tratado de Cooperación de los Pueblos (2006) han sido el principal soporte del liderazgo venezolano. A través de ellas se materializaron las ideas contrarias al Consenso de Washington, convirtiéndose en alternativas bolivarianas al capitalismo neoliberal. El ALBA es la máxima expresión del

---

<sup>55</sup> Países de los que Venezuela importa servicios profesionales, modalidades crediticias y armamento militar a cambio de recursos petroleros.

<sup>56</sup> Representada por el gobierno estadounidense dentro del discurso chavista.

<sup>57</sup> Además de esta iniciativa, Venezuela impulsó Petróleos Andinos (Petroandina) y Petróleos del Sur (Petrosur) con Argentina, Paraguay y Uruguay, proyectando, de este modo, su liderazgo regional en materia energética.

proyecto de integración latinoamericano de impronta venezolana, que centra su actuación en el desarrollo de una *integración solidaria*,<sup>58</sup> con el objetivo de reivindicar los sectores excluidos por las políticas neoliberales e imperialistas, y propiciar un modelo de integración y desarrollo endógeno, basado en los principios de cooperación, solidaridad, complementación económica y respeto de la autodeterminación de los pueblos.

El principal insumo para las políticas de cooperación bilateral y multilateral implementadas por Venezuela es el petróleo. De esta manera, la riqueza petrolera ha funcionado como una palanca para el desarrollo nacional y como una herramienta indispensable para garantizar el respeto regional e internacional hacia el país como potencia energética (Sanjuán, 2008). En este sentido, si bien una política exterior basada en el petróleo ha permitido la expansión de la influencia venezolana en la región sudamericana, las alianzas de cooperación fundadas en una *diplomacia petrolera*<sup>59</sup> son limitadas por los vaivenes de los precios internacionales del petróleo, paradójicamente el punto más vulnerable en la política exterior venezolana.

Finalmente, un acontecimiento reciente reafirma el enfoque de Venezuela en América del Sur: la entrada del país venezolano como miembro pleno del MERCOSUR en 2012,<sup>60</sup> en el contexto de la suspensión provisional a Paraguay (en virtud de la salida del poder del presidente Fernando Lugo)<sup>61</sup> como miembro del Mercado Común del Sur.

---

<sup>58</sup> Con tal propósito, la Alianza Bolivariana ha fomentado proyectos e instituciones en diversos ámbitos, como en los siguientes: Regional, con la Red ferroviaria Latinoamericana (RFL), la Red de Carreteras para la Integración y Desarrollo (RCID), la Línea Aérea Latinoamericana y Caribeña (LALC) y la Flota Mercante Latinoamericana y Caribeña (FMLC); Científico-Tecnológica, con el Instituto Científico Tecnológico del Sur y el Instituto de Propiedad Intelectual Latinoamericana Caribeña; Financiero, con el Banco del Sur, el Fondo Social Humanitario del Sur y el Banco Latinoamericano para el Modelo Endógeno y la Integración; Educativo, con las Campañas latinoamericanas de alfabetización y el Instituto Latinoamericano y Caribeño de Educación; y Comunicacional, con el Telesur y la Cadena Radial Latinoamericana.

<sup>59</sup> Término acuñado por Andrés Serbin (2006).

<sup>60</sup> En mayo de 2006, Venezuela deja oficialmente la CAN y un mes más tarde pasó a formar parte del MERCOSUR como miembro adherente. El Protocolo de adhesión de Venezuela al MERCOSUR, firmado en Caracas, indicaba que dentro de cuatro años el Estado venezolano se convertiría en un miembro permanente del grupo, tras la finalización de la aprobación por el Congreso Nacional de los cuatro miembros del MERCOSUR. Sin embargo, dicho proceso se vio detenido debido a la negativa del Parlamento paraguayo.

<sup>61</sup> La crisis se desató a raíz de la decisión de iniciar un juicio político contra el presidente Fernando Lugo por la Cámara de Diputados de Paraguay. Posteriormente, una mayoría de la Cámara de Senadores

## 1.2. Incremento del activismo mexicano en la región

El desarrollo de la política exterior en México ha presentado diversos cambios como resultado del modelo de economía de mercado. De hecho, “la liberalización económica y la liberalización política marcharon desfasadamente en el país: en primera instancia ocurrió la apertura económica a partir del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986. En tanto que el proceso de transformación política ocurrió hasta el año 2000, cuando un partido diferente asumió la presidencia del país” (Morales y Almonte, 2012: 115-116).

La política neoliberal mexicana alcanzó su máxima expresión con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que plasmó la preponderancia de la relación México-Estados Unidos en el ámbito económico-comercial.<sup>62</sup> La integración económica norteamericana agudizó el distanciamiento con América Latina.<sup>63</sup> Sin embargo, con el inicio del siglo XX, México apostó por el mejoramiento de las relaciones con la región latinoamericana. En el caso sudamericano, la estrategia mexicana ha estado definida por la vinculación, a través del Alianza del Pacífico, con países económicamente afines (Colombia, Chile y Perú) y la cautela con países gobernados desde la izquierda política (Morales y Almonte, 2012).

La Iniciativa del Alianza del Pacífico reivindica el modelo de integración abierta que países como Chile, Perú, Colombia y México (países firmantes de TLC's con EEUU) aún continúan aplicando, lo que la convierte en el único bloque de integración neoliberal en el escenario integracionista de la región, caracterizado por una crítica (como en el caso del MERCOSUR y la UNASUR) o un claro rechazo (como en el caso del ALBA) a la lógica comercial que dominó la región en las décadas pasadas (Briceño, 2010).

---

decidió destituirlo de su cargo. Empero, esta resolución fue ampliamente cuestionada a causa de la ausencia de garantías mínimas al debido proceso durante el desarrollo del juicio político.

<sup>62</sup> Desde la firma del TLCAN, la balanza comercial mexicana con los Estados Unidos ha sido positiva. Así, en el 2010, las exportaciones alcanzaron los \$274,431,048, mientras que las importaciones los \$174,356,034, según datos de la Secretaría de Economía de México.

<sup>63</sup> “La posición geopolítica dual de México, como el sur de América del Norte y el norte de América Latina, le ha significado en todo momento dificultades para ubicarse en el conjunto del juego latinoamericano” (González, 2008: 115).

Desde su apertura económica, México ha firmado importantes tratados y acuerdos comerciales con los países de la región sudamericana.<sup>64</sup> Además, si bien Estados Unidos continúa siendo la principal fuente de importación–exportación para el país mexicano, las transacciones comerciales con los países sudamericanos se han acrecentado de forma considerable en la última década (véase tabla 2), evidenciándose así la expansión del activismo mexicano en Sudamérica.

País	Importaciones		Exportaciones	
	2000	2011	2000	2011
Argentina	247.4	1,061.40	337.6	1,958.10
Colombia	273.4	824.5	500.8	5,632.60
Chile	893.7	2,101.40	548.7	2,072.00
Perú	176.7	582.4	211.5	1,286.40

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Economía de México.

### 1.3. Estados Unidos y su desafío por la hegemonía en Sudamérica

La influencia de Estados Unidos en Sudamérica, desde inicios del siglo XXI, se ha enfocado en dos aspectos centrales. Por un lado, la lucha contra el tráfico de drogas en los países andinos y, por otro, la negociación bilateral de tratados de libre comercio con las economías sudamericanas de corte neoliberal más acérrimas.<sup>65</sup>

La orientación hacia estos puntos se debió en primer término, a la nueva agenda de seguridad global (“guerra contra el terrorismo”) de los Estados Unidos que incluía a Colombia y la región andina; en segundo lugar, a la falta de concreción de su propuesta

<sup>64</sup> Se firmaron Tratado de Libre Comercio con Chile (1999), Uruguay (2004), Colombia (2011) y el Acuerdo de Integración comercial con Perú en el año 2012.

<sup>65</sup> A fines de la década del noventa “la agenda de Estados Unidos vigente para el hemisferio, medida en dólares y en otros recursos comprometidos, se había convertido predominantemente en la guerra contra las drogas, el terrorismo internacional, la estabilidad y la promoción de la democracia, complementada por el compromiso de liberalización comercial y oportunidades para la empresa privada” (Loveman, 2010: 45).

de área de libre comercio en América Latina (ALCA); y por último, al énfasis hacia la región sudamericana en la política exterior brasileña. Precisamente, a través del impulso integracionista brasileño, con la propuesta y firma del Tratado Constitutivo del Mercado Común del Sur,<sup>66</sup> Estados Unidos, hegemón en América Latina, percibió la directa competencia a su indiscutible liderazgo en la región.

En el año 2003, se presentaron las principales dificultades a la concreción del proyecto norteamericano del ALCA,<sup>67</sup> cuando EEUU se niega a incluir en las negociaciones los subsidios agrícolas y las medidas anti-dumping solicitadas, principalmente, por Brasil. Ante ese revés geopolítico, y optando por el bilateralismo, Washington anuncia su disposición a negociar tratados de libre comercio. “Con los TLC, el objetivo de Washington era quebrar la resistencia a sus propuestas liberalizadoras, ofreciendo a países relativamente pequeños la apertura del codiciado mercado norteamericano a sus exportaciones, a condición de que incorporaran estas propuestas en sus políticas económicas y comerciales” (Alcalde, 2010: 240).

De otra parte, EEUU actúa dentro de la región sudamericana a través del Plan Colombia, lo que le ha permitido ejercer una influencia político-militar en Sudamérica. Esta tendencia se intensifica a partir de la aplicación de políticas preventivas luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 (que impulsa políticas de *macroseguritización* en toda América Latina, véase tabla 03) y por las expresiones de recelo ante el ascenso de gobiernos de izquierda en la región.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> El objetivo del proceso de integración mercosureño “no era formar una simple área de libre comercio, sino constituir la raíz de un futuro mercado común, base de un Estado supranacional como la Unión Europea. De ahí que Brasil, bajo la conducción del canciller Celso Amorim, en 1993 iniciara negociaciones para armar una red de acuerdos de libre comercio con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y crear en un plazo de 10 años el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)” (Moniz Bandeira, 2003: 148).

<sup>67</sup> La Iniciativa para las Américas fue propuesta, inicialmente, por George Bush en 1990 y tomó un nuevo impulso con Bill Clinton en 1994, gobierno en el que se promovió la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas en respuesta al interés brasileño de establecer el Área de Libre Comercio Sudamericana.

<sup>68</sup> En ese sentido, señala Hirst (2008: 428): “El antinorteamericanismo en América del Sur, que se propagó como una respuesta defensiva a la apología del antiestatismo, se hizo aún más vigoroso a partir de las interpretaciones securitizadas y los temores de la administración Bush frente a los escenarios políticos de la región”.

Tabla 3  
**Amenazas identificadas por EE.UU en América Latina**

<b>País</b>	<b>Amenaza</b>
Argentina	Células terroristas de Medio Oriente (área triple frontera)
Bolivia	Tráfico de droga
Brasil	Células terroristas de Medio Oriente (área triple frontera)
Chile	Tráfico de droga, lavado de dinero para Hezbolá
Colombia	Tráfico de droga, FARC (incluyendo lazos con IRA y ETA), ELN, AUC, secuestros, células de Hezbolá
Costa Rica	Tráfico de droga
Cuba	Tráfico de droga, nación terrorista patrocinada por el Estado (principalmente por esconder a terroristas)
República Dominicana	Tráfico de droga, inmigración ilegal (de Haití hacia EE.UU)
Ecuador	Tráfico de droga, secuestros, transporte de armas, células terroristas de Medio Oriente
El Salvador	Tráfico de droga
Guatemala	Tráfico de droga, inmigración ilegal
Honduras	Tráfico de droga, lavado de dinero, inmigración ilegal
México	Tráfico de droga, secuestros, inmigración ilegal
Nicaragua	Tráfico de droga, inmigración ilegal
Panamá	Tráfico de droga, célula Hezbolá
Paraguay	Células terroristas de Medio Oriente (área triple frontera)
Perú	Tráfico de droga, guerrillas de Sendero Luminoso
Uruguay	Células terroristas de Medio Oriente, especialmente en la frontera con Brasil
Venezuela	Ataques sobre oleoductos, vínculos entre FARC y ELN, células terroristas de Medio Oriente

Fuente: Datos extraídos de Brian Loveman (2010)

A pesar de las observaciones críticas, en agosto de 2009 Estados Unidos y Colombia firmaron el Acuerdo en Materia de Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad por el que se les permite a las tropas estadounidenses usar bases militares colombianas.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Por un periodo de diez años, el personal militar (llamados “consejeros civiles”) y otros equipos especializados podrán operar en siete bases militares en Colombia.

La alianza estadounidense–colombiana<sup>70</sup> refleja que Estados Unidos tiene un interés estratégico en mantener su presencia y su influencia histórica en Sudamérica, objetivo que se ha prolongado a través de su lucha contra el narcotráfico en la región, lo que a su vez se suma a su objetivo de alcanzar un hemisferio de democracias de libre mercado.

#### 1.4. El avance de China en América del Sur

En la última década, China se ha convertido en un socio comercial fundamental para Sudamérica. El comercio con China ya alcanza los US\$ 40.000 millones y este país asiático es el primer o segundo socio comercial para la mayor parte de los países sudamericanos (Castro, 2012). Sin embargo, el comercio sudamericano con China está basado fundamentalmente en la exportación de un número reducido de *commodities*<sup>71</sup> (como hierro, cobre, soya, petróleo, entre otros) y la importación de manufacturas de contenido tecnológico medio y alto. De esta manera, “la región reproduce con China el mismo patrón de inserción que con los países desarrollados: la oferta exportadora recae en productos básicos de bajo nivel de procesamiento, lo que hace depender la dinámica de sus exportaciones del ciclo económico de esos países y acentúa su vulnerabilidad” (Regueiro, 2008: 286).

Los principales países exportadores al mercado chino son Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Perú. Estos dos últimos países han incrementado, exponencialmente, el intercambio comercial con el país asiático a partir de la firma de Tratados de Libre Comercio (Chile en el 2006 y Perú en el 2009). En los sectores internos de estos países se busca reforzar la exportación de productos no tradicionales hacia China; sin embargo, “dado que los Estados Unidos, Alemania, otros países de la OCDE y los mayores

---

<sup>70</sup> Esta asociación fue un inicial motivo para el retraso del surgimiento del Consejo Suramericano de Seguridad (iniciativa conjunta de Brasil y Venezuela), el que finalmente se concretó al aceptarse la propuesta colombiana de incluirse en el estatuto del Consejo el explícito rechazo total a grupos violentos (en clara referencia a las FARC).

<sup>71</sup> Según Lucio Castro (2012: 86): “China suele ser vista en América Latina como una bendición o una maldición en el largo y complejo camino hacia el desarrollo de la región. Por un lado, algunos temen los riesgos de la primarización y el posible “mal holandés” sobre el resto de la estructura productiva vinculados a la demanda china. En contraste, por otro lado, otros elogian las oportunidades abiertas por el apetito aparentemente insaciable de China por los productos intensivos en recursos naturales latinoamericanos”.

mercados emergentes de América Latina también han puesto los ojos en la exportación al enorme mercado interno chino, Chile y el Perú se encuentran bastante detrás en la fila” (Wise, 2012: 180).

Si bien las importaciones chinas desde Sudamérica evidencian la influencia del país asiático en la región, es importante acotar que otra expresión de su predominio se observa en su actuación como actor financiero en el bloque sudamericano (véase tabla 4).

Desde el 2005, China ha comprometido préstamos a Latinoamérica por un total de US\$ 75.000 millones. Los bancos chinos concentran el 87% de sus préstamos a los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte y vivienda (Gallagher, Koleski e Irwin, 2012). Los préstamos en la región son respaldados por la exportación de materias primas.

**Tabla 4**  
**Préstamos bancarios a Latinoamérica por sector (2005-2011)**

(US\$ millones)	Total	Banco Mundial	Banco Interamericano de Desarrollo	Fuente China
Vivienda, infraestructura	38.098	-	4.397	33.701
Transporte	27.693	7.192	8.821	11.680
Energía, minería	30.061	2.565	7.576	19.920

Fuente: Datos extraídos de Gallagher, Koleski e Irwin (2012)

La consecuencia inmediata a la intensa relación comercial entre China y América del Sur, ha sido la reducción de la competitividad brasileña no solo en los mercados mundiales, sino incluso en su zona de dominio en el MERCOSUR y en su propio mercado (López, 2012). Esto último, está relacionado al decrecimiento en la participación de las manufacturas brasileñas en paralelo al incremento en la exportación de sus productos primarios.

Por último, la expansión económica china acentúa las divisiones al interior de los países en la región. Así, por un lado, observamos estructuras políticas y económicas

domésticas que se manifiestan a favor de una mayor liberalización e integración y, de otro lado, sectores industriales internos interesados en un mayor proteccionismo.<sup>72</sup> Esta situación dificulta el plan brasileño de promover una integración regional sustentada en ideas desarrollistas y, en cierta medida, orientada a maximizar la influencia brasileña.

## 2. Factores regionales

A efectos de que un esfuerzo de integración sea un proceso institucional consistente es necesario, primero, la disposición de los actores partícipes para superar las divergencias, luego, compartir una percepción similar con respecto a las limitaciones sistemáticas a que están sujetos y, por último, una coincidencia en las formas más adecuadas para enfrentar dichas dificultades (Mallmann, 2007). En este sentido, la revisión de la interacción de los factores que han limitado el proyecto integracionista de Brasil a inicios del siglo XXI tiene una mayor trascendencia.

### 2.1. Las divergencias ideológico-políticas al interior de la región

La prioridad concedida en los años noventa (bajo el formato del Consenso de Washington) a los proyectos regionales de integración dio contenido a una agenda económica regional, centrada en la liberalización de los flujos de comercio e inversiones.

La crisis del modelo del regionalismo abierto coincidió con una nueva oleada de propuestas que buscaron redefinir el regionalismo (con una visión “postliberal”) y la integración, entre ellas la Alianza Bolivariana para los Pueblos y la Unión de Naciones Suramericanas. A pesar de tener importantes diferencias en su diseño, ambas propuestas tendrían los siguientes rasgos comunes: la búsqueda de autonomía frente al mercado, en lo que se refiere a la política de desarrollo y frente a EEUU y otros actores externos, en lo concerniente a la política exterior; énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una

---

<sup>72</sup> Precisamente en Brasil se observan las discrepancias entre los actores domésticos vinculados por un lado, al agronegocio (interesados en el acceso a mercados internacionales de bienes agrícolas), y por otro, a la industria de productos semi-manufacturados derivados de la celulosa, el acero y otros (que procura una mayor protección del gobierno brasileño).

cooperación más intensa en ámbitos no comerciales (cooperación sur-sur); mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo, entre otros (Sanahuja, 2011).

El significado de la región varía según los países sudamericanos y según las contingencias históricas que estos atraviesan<sup>73</sup> (Sorj y Fausto, 2011). Así observamos que en el caso venezolano, el ascenso de Hugo Chávez al gobierno fue resultado, en parte, de la crisis política acontecida al interior de Venezuela (caracterizada por un bipartidismo que no reflejaba mayor preocupación por los sectores menos favorecidos).

Además, desde el inicio del siglo XXI, los ciudadanos sudamericanos han optado por los candidatos con énfasis en las políticas sociales en sus planes de gobierno; así se eligió a Hugo Chávez (1998, 2000 y 2006) en Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva (2002 y 2006) y Dilma Rousseff (2010) en Brasil, Néstor Kirchner (2003) y Cristina Fernández (2007 y 2012) en Argentina, Tabaré Vázquez (2004) y José Mujica (2010) en Uruguay, Evo Morales en Bolivia (2005 y 2010), Michelle Bachelet (2006 y 2013) en Chile, Rafael Correa (2006, 2009 y 2013) en Ecuador, y Fernando Lugo (2008) en Paraguay.

Esta sucesión de gobiernos de izquierda y centro-izquierda generó la percepción inicial de un retroceso de la derecha en la región; sin embargo, gobiernos como Colombia y Perú (con los presidentes Uribe y García, respectivamente) aún mantenían políticas neoliberales al interior de sus estados. Precisamente, estos gobiernos junto con Chile (con el presidente Piñera, elegido en el año 2010) y México lanzan la propuesta del Alianza del Pacífico.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Entre 2006 y 2010 se desarrolló en Sudamérica un contexto político peculiar, caracterizado por el ascenso de gobiernos de izquierda y centro-izquierda. Dichas administraciones dejaron ver claras diferencias en algunos ámbitos como su apego o rechazo a los postulados neoliberales del Consenso de Washington, su percepción en torno a la participación que debe tener el Estado en la dinámica nacional, su concepción acerca de lo que es Sudamérica, el liderazgo al interior de ésta, su visión respecto a las amenazas nacionales y transnacionales que enfrenta la región, el grado de ideologización en cada una de sus políticas exteriores, o bien la importancia que cada gobierno otorga a la relación con Estados Unidos (Sorj y Fausto, 2011).

<sup>74</sup> A través de la Declaración de Lima en abril de 2011.

En consecuencia, observamos en diversos países de la región un elevado grado de volatilidad de las políticas externas en función de las orientaciones político-ideológicas de los gobernantes (Spektor, 2011). Además, la multiplicidad de bloques regionales con orientaciones ideológicas disímiles dificulta la compatibilización de los compromisos de integración regional o subregional, sobre todo en economías nacionales que son parte de proyectos integracionistas divergentes (Halperin, 2011).

## **2.2. Las tendencias a interpretar la expansión económica brasileña como imperialista**

La expansión e internacionalización de las empresas brasileñas en América del Sur ha motivado que en diversos sectores de los países sudamericanos se califique a Brasil como “imperialista”. La inversión extranjera directa y las operaciones de fusión y adquisición de empresas sudamericanas han sido los principales mecanismos de “dominación económica” de las translatinas brasileñas en las últimas dos décadas (Luce, 2008; Zibechi, 2012).

El proceso de internacionalización de las empresas brasileñas se presenta en el contexto de liberalización económica, desregulación de los mercados financieros, privatizaciones y apertura comercial, elementos propios de la década del noventa. Durante este periodo, las empresas locales se enfrentaron a una difícil competencia lo que impulsó el inicio de procesos de reestructuración productiva a fin de competir en mejores condiciones y, por ende, de inversión en los mercados externos (Bianco, Moldovan y Porta, 2008).

El principal empuje a la evolución de las empresas brasileñas a empresas translatinas se sostuvo a través de una política estatal del estado brasileño<sup>75</sup>. En este sentido, la participación directa del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)<sup>76</sup> ha sido fundamental, dado que con la llegada de Lula da Silva al gobierno, el banco ha

---

<sup>75</sup> Como se explicó en el punto 6.2.1.

<sup>76</sup> Una de las principales fuentes de capital del BNDES es el Fondo de Amparo del Trabajador, como señala Flynn (2007), resulta irónico que este Fondo terminará financiando (a través del BNDES) las políticas neoliberales de privatización estatal que terminaron incrementando el desempleo.

implementado una nueva estrategia desarrollista.<sup>77</sup> Así, se definió el objetivo del BNDES como agente de desarrollo del país a través de la búsqueda de sustentabilidad del crecimiento económico, el fortalecimiento de la soberanía nacional y de la integración económica con los países de América del Sur (BNDES, 2003). Con el propósito de alcanzar dicho objetivo, en el año 2002 el BNDES modificó su estatuto para “apoyar la expansión externa de las firmas locales, a través de créditos blandos orientados, fundamentalmente, a la adquisición de empresas extranjeras, al fomento de asociaciones estratégicas con firmas externas (*joint-ventures*) y a la consolidación de la formación de capital en las filiales de empresas locales asentadas en el exterior” (Perrotta, Fulquet e Inchauspe, 2011: 19-20).

Las inversiones de las transnacionales brasileñas, durante el periodo presidencial de Lula da Silva<sup>78</sup> (orientadas a los países de América del Sur) se enfocaron, sobre todo, a la explotación de recursos naturales y de productos básicos, sin mayor contribución a la cadena productiva en el país de origen ni a la difusión tecnológica. Así, se concentraron en los siguientes sectores y países: explotación de recursos naturales<sup>79</sup> (minería, hidrocarburos, actividad agropecuaria) y sus manufacturas (alimentos y bebidas, materiales para la construcción, siderurgia y metalurgia, calzado y cueros) en Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay; en servicios (bancos y entidades financieras, transportes y correos, servicios de agua, electricidad y gas, actividad inmobiliaria, comercio) en Argentina, Colombia, Perú y Uruguay; y en pocas industrias con contenido tecnológico medio (productos químicos) en Argentina y Perú (Perrotta, Fulquet e Inchauspe, 2011).

En la última década las transnacionales brasileñas como Vale, el grupo Camargo Correa, Odebrecht, Votorantim, el grupo Gerdau y Petrobras,<sup>80</sup> entre otras, han sido

---

<sup>77</sup> Durante los años de gobierno de Cardoso, el énfasis del BNDES se orientaba a los reembolsos de la deuda externa, por lo que su dirección estaba compuesta de banqueros. Bajo la presidencia de Lula, la dirección fue sustituida por economistas ligados al PT y orientados hacia el desarrollo.

<sup>78</sup> Las translatinas brasileñas fueron partícipes del periodo económico conocido como el “milagro brasileño”, etapa en la que participaron de grandes obras de infraestructura.

<sup>79</sup> Tanto la explotación de recursos así como las grandes obras de infraestructura han causado conflictos sociales, verbigracia el proyecto hidroeléctrico Inambari en Perú y la carretera Villa Tunari–San Ignacio de Moxos en Bolivia.

<sup>80</sup> Petrobras es la empresa más grande de toda América del Sur; sus operaciones se extienden, principalmente, en Argentina y Bolivia. En el caso argentino, desde el año 1993 ha realizado

ciudades, de forma recurrente, como partícipes de notables inversiones en la región sudamericana. Esta situación aunada a la percepción de que en tales inversiones se sobreestima el interés brasileño en desmedro del capital de las empresas locales incentiva la percepción de una política imperialista de Brasil<sup>81</sup>. Además que en el proceso de internacionalización de estas empresas, tanto Itamaraty como el presidente Lula da Silva ha ejercido acciones de *lobby*.<sup>82</sup>

Bajo tal perspectiva, esta interpretación considera que las iniciativas brasileñas de integración regional han sido motivadas por el interés de posicionar a las empresas brasileñas en la plataforma sudamericana para, después, alcanzar el mercado mundial. De esta manera, tanto el MERCOSUR, el ALCSA como el IIRSA priorizaron el beneficio brasileño más allá de la búsqueda de una efectiva integración regional.

### 2.3. La renuencia brasileña de asumir los costos del liderazgo regional

La integración regional exige liderazgo, en otras palabras, la existencia de actores capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar por ellas un precio desproporcionado (Malamud y Shmitter, 2006). En el caso de la integración sudamericana, Brasil como hegemon natural de la región, es el país convocado a asumir tanto el liderazgo regional como los costos que conlleva el mismo; sin embargo, el país no ha demostrado una firme voluntad sobre este último punto.

A fin de determinar la condición de líder de Brasil analizaremos los tres elementos esenciales del liderazgo: capacidades materiales, voluntad política y aceptación por parte de los posibles seguidores.

---

comercialización, refinación, procesamiento y distribución de crudo, gas natural y derivados, así como, distribución y transmisión de energía eléctrica. En Bolivia, las operaciones de Petrobras se inician en 1996, ejecutándose obras de exploración, producción y procesamiento de gas natural (Ruíz, 2010).

<sup>81</sup> Tal apreciación no es nueva ya en la década de los noventa y en el marco estructural del Mercosur, se consideró que Brasil obtuvo una mayor rentabilidad en comparación al resto de países miembros.

<sup>82</sup> Al respecto, Leonardo Mejía (2012: 133), en base a documentos revelados por la “Folha Transparencia” señala “el propio presidente Lula habría intervenido, personalmente, en la negociación de contratos de grandes obras públicas a ser ejecutadas por empresas brasileñas, con el financiamiento del BNDES, como el metro de Caracas, en Venezuela, y, de puertos, autopistas y centrales hidroeléctricas en Bolivia, Cuba, Nicaragua y Perú”.

a).- Capacidades materiales

La capacidad material de un país para asumir el liderazgo de una región es entendida bajo los siguientes puntos: estabilidad del sistema político (que incluye una burocracia diplomática profesional), un mercado lo suficientemente grande para ser atractivo a los vecinos, un peso demográfico considerable y, por último, un aparato militar que pueda ser utilizado para persuadir a los seguidores o para ofrecerles seguridad de otras amenazas (Albarracín, 2009).

El sistema político brasileño ha logrado con cierto éxito promover reformas y consolidar la democracia.<sup>83</sup> Asimismo, cuenta con la capacidad de desarrollar una política exterior consistente gracias a la labor del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), institución gubernamental que ha permitido formular una política exterior caracterizada por la consistencia de los objetivos y desarrollar políticas de Estado a largo plazo.

La economía brasileña es otro de los componentes que permiten determinar su liderazgo. Brasil se ha convertido en la sexta economía del mundo.<sup>84</sup> Antes de la crisis económica global de 2008-2009, Brasil experimentaba años de buen crecimiento económico.<sup>85</sup> Además, el Estado brasileño es uno de los pocos países en la región que ha podido diversificar los destinos de sus exportaciones, lo que ha reducido el margen de dependencia hacia cualquier mercado.

Asimismo, al considerar los elementos demográfico<sup>86</sup> y económico, “Brasil tiene, en términos absolutos, el aparato militar más grande de la región sudamericana, con 326400 efectivos militares y un presupuesto anual de aproximadamente 28096 millones de dólares” (Adins, 2014: 61). Sin embargo, no podemos considerar que Brasil haya

---

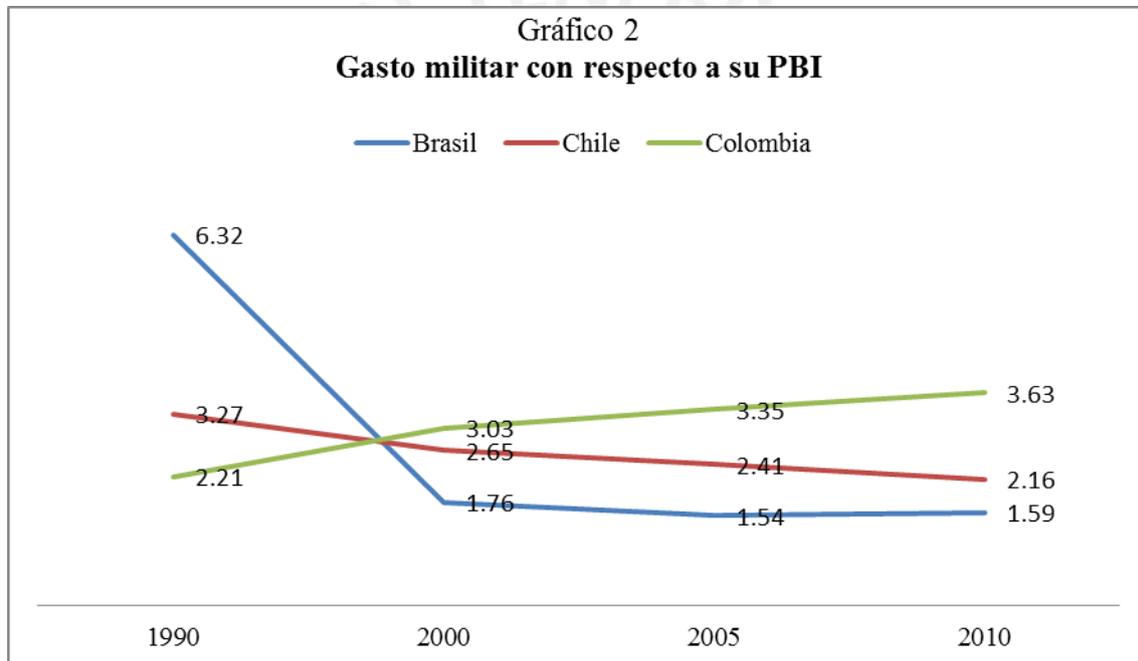
<sup>83</sup> Aunque los constantes escándalos de corrupción han afectado la credibilidad de partidos y gobiernos, en Brasil, a diferencia de otros países en la región, existe un consenso en torno a la democracia.

<sup>84</sup> De acuerdo al Centro de Investigaciones de Economía y Negocios (Centre for Economics and Business Research, CEBR).

<sup>85</sup> Iniciados con la aplicación del Plan Real durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, política económica que permitió la inserción de Brasil en el grupo de economías emergentes.

<sup>86</sup> Según el censo de 2010 realizado por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) la población brasileña alcanzó los 190.732.694 habitantes.

desarrollado completamente su capacidad militar tanto en el ámbito global –como potencia militar emergente- como en el espacio regional. En primer término, de acuerdo a su Constitución, Brasil no tiene ni puede aspirar a tener armas nucleares<sup>87</sup>, lo que implica un límite en las inversiones de recursos de *hard power*.<sup>88</sup> De la misma manera, y en concordancia con sus preceptos constitucionales, Brasil firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear<sup>89</sup> en 1997, instrumento jurídico que impide a Brasil desarrollar armamento nuclear, y cuya denuncia implicaría una posición discordante con las grandes potencias, especialmente con EEUU. De otra parte, respecto al ámbito regional, Brasil en comparación con Colombia y Chile ha disminuido su gasto militar en proporción a su PBI en las últimas dos décadas (véase gráfico 2).



Fuente: Banco Mundial.

A pesar de no poder desarrollar por completo los recursos de *hard power*, Brasil, en comparación con sus pares regionales sí ha desarrollado su industria militar, que presentó su mayor auge durante el periodo de dictadura militar (1964-1985), mediante

<sup>87</sup> El inciso 22.1 del artículo 21 de la Constitución brasileña señala: “toda actividad nuclear en el territorio nacional será utilizado únicamente para fines pacíficos y mediante la aprobación del Congreso Nacional”.

<sup>88</sup> A diferencia de lo que acontece con el resto de BRICS que sí han desarrollado programas nucleares.

<sup>89</sup> Nuclear Non-Proliferation Treaty (TNP), tratado de 1968 que restringe la posesión de armas nucleares con excepción de EEUU, Reino Unido, Francia, Rusia y China, estados que ya habían detonado un ensayo nuclear hasta 1967.

la producción de diversos armamentos, lo que ha permitido colocar al Estado brasileño entre los diez principales fabricantes de armas del mundo.<sup>90</sup>

b).- Voluntad política

La política exterior del gobierno petista, enfocada hacia Sudamérica, evidencia la voluntad política de liderazgo brasileño, que se manifiesta a través de las siguientes características:

- El rol de intermediario entre los países sudamericanos y las grandes potencias.
- Los mecanismos de integración regional iniciados por Brasil.
- La intermediación brasileña en los conflictos entre países sudamericanos.
- La intervención en problemas internos de estados de la región.
- Las relaciones bilaterales, especialmente en materia económica.

Estos elementos, enfocan la actuación de Brasil en los ámbitos de negociación por lo que su liderazgo está inmerso dentro del *liderazgo estructural*.

c).- Aceptación de los seguidores

La aprobación del liderazgo por parte de los liderados es el punto sujeto a constante discusión y sobre el cual no se determina un consenso. En el caso de Brasil, las iniciativas diplomáticas en su compromiso con la integración regional han sido diversas. Entre ellas podemos señalar la propuesta de construir el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) durante el gobierno de Itamar Franco, el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y la constitución de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR),<sup>91</sup> en el gobierno de Lula da Silva.

---

<sup>90</sup> Según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) para el año 2012 Embraer, empresa brasileña caracterizada por la fabricación de aviones Xavante, Bandeirante y Xingu, se encontraba ubicada entre las setenta principales empresas vendedoras de armas.

<sup>91</sup> Al respecto Burges (2009) afirma que Brasil no solo ha conseguido el apoyo de todos los actores al impulsar instituciones como UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano, sino que además ha sabido articular un proyecto mediante el cual el resto de los países abrazó un conjunto de intereses compartidos y se legitimó un orden social, político y económico determinado.

Si bien las iniciativas integracionistas brasileñas han presentado un margen de aprobación, se observan recelos de los otros países sudamericanos, tanto a nivel global como regional. En el primer caso, son las propuestas y los candidatos brasileños a foros internacionales los que han fracasado, verbigracia, el tan anhelado puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue abiertamente objetado por Argentina. En el ámbito regional, es la constante suspicacia respecto al expansionismo económico brasileño y a la prioridad de sus intereses lo que merma una posible aceptación del liderazgo de Brasil. Empero, si bien los posibles seguidores han presentado cierta desconfianza y han existido tensiones en dicho proceso, en ningún momento se ha presentado un rechazo directo al liderazgo como tal, sino en todo caso diferencias en cuanto a temas específicos.

Además, en los hechos de las últimas décadas Brasil ha asumido el papel de líder de la región y ha sido reconocido como tal en la plataforma internacional: socio estratégico de la Unión Europea, líder del G20 (Grupo de los Veinte) comercial en las rondas de Doha de la OMC, anualmente invitado en las cumbres del G8. Sin embargo, no ha sabido corresponder a este rol en Sudamérica, “abonando los costos que acarrea el proceso de integración, no ofreciendo concesiones a reivindicaciones específicas que encontrarán siempre el límite en las dotaciones financieras del Brasil” (Mejía, 2012: 145-146).

La contribución económica brasileña a los procesos de integración como por ejemplo el establecimiento del FOCEM, Fondo Mercosureño al que Brasil aporta el 70 por ciento (Barnabé, 2012), y algunos proyectos de infraestructura en las fronteras no ha sido significativa (principalmente, en comparación con las contribuciones alemanas a la integración europea<sup>92</sup>). La situación descrita dificulta el avance de la integración en el espacio sudamericano dado que el resto de países de América del Sur (a pesar de las divergencias y recelos) espera que Brasil actúe como motor de la integración a través de la responsabilización de los costos y no solo priorizando la concreción de sus intereses nacionales.

---

<sup>92</sup> En el caso de la Unión Europea, algunos países más fuertes principalmente Alemania y en un segundo plano Francia, han cumplido este papel, sobre todo, al otorgar préstamos para que los futuros países miembros puedan aplicar las políticas económicas exigidas (Barnabé, 2012).

#### 2.4. La resistencia de los países sudamericanos a crear instituciones supranacionales. El caso brasileño.

Los procesos correspondientes a la “tercera ola” de integración en América Latina fueron conducidos a través del regionalismo abierto, priorizándose así la integración económica sobre la integración política y social. Sin embargo, con el inicio del siglo XXI nuevos proyectos integracionistas con diversos objetivos se vislumbraron en la región (ALBA y UNASUR). Si bien el objetivo común de estos proyectos ha sido alcanzar la integración entre sus estados miembro; ninguno de ellos con la excepción de la Comunidad Andina<sup>93</sup> ha logrado avanzar en el establecimiento de instituciones supranacionales.

Si bien la Comunidad Andina cuenta con el Sistema Andino de Integración (SAI), compuesto de instituciones que denotan la existencia de mecanismos supranacionales para la aplicación del derecho comunitario andino, los continuos desacatos a las directrices dadas por la institucionalidad andina (sobre todo, en el siglo XXI),<sup>94</sup> por parte de sus estados miembro así como los comportamientos intergubernamentales de los gobernantes, expresan algunos de los vacíos en la institucionalización de la supranacionalidad de este bloque regional.

Ciertamente, el fuerte presidencialismo y las estructuras nacionales que legitiman las decisiones de los gobiernos en temas relacionados con la integración enfatizan la tendencia hacia la consolidación de la institucionalización intergubernamental, a pesar de los avances en instituciones supranacionales. Esta predisposición intergubernamentalista se mantiene en la UNASUR a través de la consolidación de las Cumbres Presidenciales en la región.

---

<sup>93</sup> Los países miembros del Grupo Andino en la década del setenta manifestaron la capacidad y voluntad por desarrollar un esquema institucional con características supranacionales. La consideración del sistema institucional era establecer la vinculación entre las Constituciones nacionales y la normativa supranacional, con el objetivo de alcanzar la legalidad constitucional en cada uno de los países miembros.

<sup>94</sup> Al respecto, uno de los mayores impases se presentó en enero de 2009, después de que Ecuador aumentara sus aranceles y limitara la importación de más de 600 productos provenientes de sus socios. Posteriormente la CAN analizó el tema, debido a las quejas de los otros países miembro, y reconoció la grave situación de la economía ecuatoriana, pero solicitó al gobierno ecuatoriano restituir las preferencias arancelarias a sus socios.

La Diplomacia de Cumbres se constituye en un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los mandatarios y mandatarias, quienes diseñan, crean e intervienen en foros, de mayor o menor amplitud en términos de sus participantes y de los temas que se abordan. Otros elementos que caracterizan la Diplomacia de Cumbres son su conformación por los más altos decisores -Jefes de Estado y de Gobierno-; su constitución como un foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales; la promoción de un diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel; su bajo grado de institucionalización; su estructura de asamblea con *Secretaría Pro-Tempore*; la ausencia de acuerdos vinculantes; y generalmente, la presentación de una declaración final preparada por los equipos técnicos que muestra los consensos alcanzados (Rojas, 2010).

El último proyecto de la región sudamericana, la UNASUR, ha continuado con la perspectiva de la Diplomacia de Cumbres permitiendo que sean los embajadores, cancilleres y los propios jefes de Estado y de Gobierno quienes asuman las responsabilidades del manejo de las relaciones comerciales y políticas de los países involucrados. Por tanto, la implementación de las decisiones asumidas por estos actores depende del grado de compromiso y voluntad política de los mandatarios.

La elección de los países miembros de la UNASUR por el intergubernamentalismo<sup>95</sup> (es decir, como organismo sin compromisos vinculantes supranacionales), se deduce del artículo 2 de su Tratado constitutivo que expresa que el objetivo de la unión es “construir un espacio de integración en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia del los Estados”. Asimismo, añade en su artículo 13 que las propuestas serán aprobadas por consenso e implementadas con base a criterios flexibles y graduales, pudiendo además cada estado eximirse de aplicar, total o parcialmente, una política aprobada.

Al respecto, Fernando Rueda–Junquera (2009: 66) sostiene “el compromiso político de alto nivel de las cumbres presidenciales ha sido decisivo en los primeros años de los

---

<sup>95</sup> Los mandatarios de la UNASUR rechazaron un preliminar Tratado Constitutivo que señalaba: “La autoridad y competencias de la Unasur están dadas por la voluntad soberana de los Estados miembros que, a cambio de las ventajas económicas, políticas y geopolíticas que la supeditación de un orden comunitario les puede ofrecer, acuerdan autolimitar algunas de sus potestades soberanas y formar la Unión con órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales” (Solón, 2008: 14).

procesos de integración, pero ahora limita su profundización. El consenso entre los gobiernos ha estado fuertemente condicionado por las coyunturas políticas específicas de cada Estado miembro, lo que ha ralentizado y frenado el progreso de la integración regional”. En este mismo sentido, Sanahuja (2007: 85) señala “la ausencia de órganos supranacionales y de un ordenamiento jurídico autónomo, con efecto directo y primacía respecto a las normas nacionales, unida a la debilidad de los mecanismos de resolución de controversias, sigue siendo un lastre de la integración, limitando seriamente su eficacia”.

Ciertamente, la Diplomacia de Cumbres ha permitido el afianzamiento del multilateralismo a través de la cooperación internacional, regional y bilateral; empero, los compromisos asumidos en estos cónclaves no cuentan con un seguimiento y monitoreo efectivo. Además, el exceso de iniciativas presidenciales genera una tendencia a la dispersión y una superposición de actividades en la agenda presidencial.

A diferencia de lo acontecido con la Unión Europea, la integración sudamericana se ha enfocado en la realización de cumbres presidenciales que generan la percepción de grandes avances en políticas integracionistas; sin embargo, en estas reuniones no se alcanza la concertación de políticas supranacionales debido, sobre todo, al protagonismo presidencial.

Asimismo, Brasil ha sido muy reacio a realizar concesiones que afecten su soberanía nacional y ha estado generalmente en contra de crear instituciones supranacionales en el MERCOSUR y en la UNASUR. Sin embargo, “superar este sesgo soberanista brasileño parece ser una condición cada vez más necesaria para la profundización de su inserción regional. No se trata apenas de dirimir contenciosos comerciales, para lo cual es necesario contar con mecanismos de solución de controversias ya probados en otras realidades regionales. Instituciones mediadoras son necesarias también para solucionar eventuales conflictos transfronterizos que tienden a agravarse con la mayor interacción entre países” (Lima, 2006: 29-30).

En consecuencia, a efectos de que Brasil supere la percepción de que la integración sudamericana se desarrolla en función de sus intereses, es necesario que sea partícipe de

las iniciativas que fomenten las normas e instituciones con mayor grado de supranacionalidad. Solo de esta manera, el proyecto de integración regional, UNASUR, superará la inicial concertación política de fuertes rasgos presidencialistas, que además limita el bloque regional a un foro político, y avanzará así a una innegable integración entre sus países miembros.



## Conclusiones

El desarrollo y análisis de los temas expuestos en la investigación nos permiten arribar a ciertas conclusiones. En primer lugar, afirmamos que la política exterior brasileña está ligada al desarrollo económico interno, que si bien es una orientación común a todos los países, en el caso brasileño se destaca que el afán de su política integracionista en América del Sur es una consecuencia inmediata de la búsqueda de vías de desarrollo nacional. En este sentido, cuando Brasil siguió el modelo nacional desarrollista durante el gobierno de Geisel promovió las conversaciones para la firma del Tratado de Cooperación entre los países amazónicos; asimismo cuando estuvo bajo el mandato de Lula da Silva se conformaron los principales bloques regionales en Sudamérica (Comunidad Sudamericana de Naciones, UNASUR).

En segundo término, los intereses brasileños, tanto en los proyectos de infraestructura regional (dado que los Ejes de Integración y Desarrollo con mayor inversión y los proyectos más relevantes dentro de la IIRSA favorecen directamente al estado brasileño) como de integración energética (en vista que Brasil exhibe el mayor consumo de energía en la región), y la creciente expansión de multilatinas brasileñas en América del Sur estimulan la percepción de una asimetría en las ventajas de la integración por el resto de países de Sudamérica. Esta percepción adversa deviene en la tendencia a calificar de *imperialista* al estado brasileño, factor que obstaculiza los avances en el proceso de integración.

Ciertamente, el liderazgo brasileño parte de sus características geopolíticas, demográficas y económicas; sin embargo, el asumir el rol de líder en la región implica responsabilizarse por los costos de empuje político, económico y social, compromisos que Brasil, desde nuestra percepción, elude asumir. A pesar de ello, Brasil ha actuado

como un líder natural, ejerciendo el liderazgo político en América del Sur, sobre todo en las crisis de gobernabilidad de algunos países sudamericanos. En paralelo el Estado brasileño ha desempeñado el rol de interlocutor de los países sudamericanos en sus participaciones dentro de los diversos foros multilaterales (liderando, por ejemplo, el Grupo de los Veinte en el marco de la Ronda de Doha), actuación que le ha permitido desenvolverse como un líder regional con aspiraciones de liderazgo global.

En tercer lugar, determinamos que Venezuela, como actor intrarregional, disputa la influencia brasileña de la región sudamericana. A diferencia del estado brasileño que promueve un liderazgo *estructural*, enfocado en la aceptación del resto de países y en su intervención como negociador frente a los conflictos internos e interestatales, Venezuela proyecta un liderazgo *alternativo*, incentivando propuestas contra hegemónicas y solidarias a través de la formación de bloques regionales de alcance latinoamericano. La convergencia de ambos liderazgos permitió la reestructuración de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la Unión Naciones Suramericanas, único bloque regional que incluye a todos los países sudamericanos. Sin embargo, la UNASUR, a causa de su desarrollo intergubernamentalista, ha avanzado como un foro político con grandes aspiraciones pero con exiguas concreciones de integración regional.

Siguiendo dicho lineamiento, consideramos que los avances de la integración regional se alcanzarán con la mediación no de un solo liderazgo, sino con la imprescindible actuación conjunta tanto de Venezuela como de Brasil, es decir, con la participación solidaria y el alcance consensual entre todos los países miembros de América del Sur. Es, por tanto, indispensable que Brasil asuma una mayor responsabilidad a efectos de alcanzar un balance equitativo en los beneficios para todos los países sudamericanos. Al respecto, los aportes como FOCEM dan una pauta de la proyección de una integración que supera los intereses políticos-económicos enfocándose en el plano político-social.

Como cuarta conclusión afirmamos que si bien Estados Unidos continúa desempeñando un rol relevante en la región sudamericana, la actuación de China representa, hoy en día, la mayor competencia a la influencia brasileña, sobre todo, por el nivel de intercambio comercial y financiero con los países de costa pacífica (Chile y Perú). Además, la posición geopolítica de Brasil (con una mayor influencia a los países de costa atlántica)

menoscaba su liderazgo en la región sudamericana. Aunado a este tema, las divergencias ideológico-políticas que se manifiestan a través de la conformación de bloques regionales con objetivos disímiles (verbigracia ALBA y Alianza del Pacífico) incentivan la percepción de una América del Sur dividida entre los países de costa pacífica (orientados a los mercados asiáticos y caracterizados por la aplicación de políticas neoliberales), los países de costa atlántica (con políticas de integración comercial intrarregional y orientaciones ideológicas de centro-izquierda) y los países bolivarianos, Venezuela, Bolivia y Ecuador (enfocados en el desarrollo nacional en base al mayor protagonismo estatal y con tendencias socialistas).

Por último, la ausencia de una voluntad regional de asumir acuerdos supranacionales sigue mermando la capacidad de alcanzar un proyecto de integración en América del Sur que supere los acuerdos económicos (MERCOSUR) o los pactos políticos (UNASUR). En consecuencia, es necesario que Brasil se oriente hacia un real proyecto integracionista sudamericano, es decir, que deje de lado tanto la orientación presidencialista de los acuerdos regionales (a través de las Cumbres Presidenciales) así como su reticencia a crear instituciones comunitarias.

## Bibliografía

Actis, Esteban 2013 “Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internalización de los capitales brasileños como un nuevo objetivo de la política exterior de Brasil” en *Brazilian Journal of International Relations* (São Paulo) Vol. 1, N° 3.

Adins, Sebastien 2014 “El rol de Brasil en la integración regional sudamericana del siglo XXI (2000-2012)” [tesis doctoral], Pontificia Universidad Católica del Perú.

Albarracín, Juan 2009 “Buscando el liderazgo en la región: La política exterior brasilera hacia Sudamérica”, ponencia presentada en el I Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (REDCOL), 3 y 4 de septiembre.

Alcalde, Javier 1989 “Economía política internacional. Tendencias y actores”. Lima: Universidad del Pacífico.

Alcalde, Javier 2010 “El liderazgo sudamericano de Brasil: los difíciles caminos del consenso y la hegemonía” en *Agenda Internacional* (Lima) N° 28.

Amorim, Celso 2009 “La integración sudamericana” en *Diplomacia, estrategia y política* (Brasilia) N° 10.

Amorim, Celso 2010 “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview” en *Revista brasileira de política internacional* (Brasilia) Vol. 53.

Arraes, Virgilio 2011 “A difícil integração dos países do Cone Sul” en *Meridiano 47* (Brasilia), Vol. 12, N° 123.

Barnabé, Israel 2012 “Del ABC al ABV. El eje Argentina, Brasil y Venezuela en la integración de América del Sur” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida) Vol. 7, N° 14.

Barreto, Ricardo 2009 “Da integração energética a integração política: a adoção de uma política energética comum como eixo da integração sul-americana” en *Cadernos PROLAM-USP* (São Paulo) Año 08, Vol. 01.

Bernal, Raúl 2006 “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña” en *Lateinamerika Analysen* (Hamburgo) Año II.

Bernal, Raúl 2009 “El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo” en *Aportes para la Integración Latinoamericana* (La Plata) Año XV, N° 21.

Bianco, Carlos; Moldovan, Pablo y Porta, Fernando 2008 “La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina” en Colección de Documentos de Proyectos (CEPAL).

Bizzozero, Lincoln 2010 “Política internacional de Brasil, construcción del espacio sudamericano y transición del sistema internacional” en *Aportes para la integración latinoamericana* (La Plata) Año XVI, N° 23.

Bizzozero, Lincoln 2011 “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia) Vol. 54.

Bodemer, Klaus 2010 “Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?” en Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José (eds.) Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur (Barcelona: Bellaterra).

Briceño, José 2010 “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 228.

Burges, Sean 2009 “Brazilian Foreign Policy after the Cold War” (Florida: University Press of Florida).

BNDES 2003 “Programa Nacional de Desestatização. Relatório de atividades” (Rio de Janeiro: BNDES).

Caballero, Sergio 2011 “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia) Vol. 54.

Caetano, Gerardo 2009 “Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 219.

Castro, Lucio 2012 “Variedades de primarización, recursos naturales y diferenciación: el desafío de Sudamérica en la relación con China” en *Apuntes* (Lima) N° 71.

Carrasco, Juan 1978 “El Tratado de Cooperación Amazónica” en: *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 37.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina 2008 “El Arco del Pacífico Latinoamericano y su proyección a Asia-Pacífico.” (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

Cervo, Amado 2003 “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia) Vol. 46.

Cervo, Amado 2008 “Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros” (São Paulo: Saraiva)

Cimadamore, Alberto y Rodríguez, Adriana 2008 “La tecnología de la integración en la UNASUR” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida) Vol. 3, N° 5.

Cossio, César 2012 “Chacal ou Cordeiro O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia) Vol. 55.

Costa, Gino 1986 “Rasgos de la Política Exterior Brasileira después de 1964” (Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales)

Da Motta, Pedro y Ríos Sandra 2011 “Brasil como vector de integración sudamericana: Posibilidades y límites” en Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (comps.) Brasil y América Latina: miradas cruzadas (Buenos Aires: Catálogos).

De Almeida, Roberto 2010 “Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy” en *Revista brasileira de política internacional* (Brasilia) Vol.53.

De Geus, Alex 2011 “Las caras de IIRSA: ¿integración regional o interconexión sudamericana para la explotación de recursos naturales a favor de Brasil y/o del empresariado mundial?” en: [emui.academia.edu/AlexanderdeGeus](http://emui.academia.edu/AlexanderdeGeus)

Fausto, Boris 2003 “Historia concisa de Brasil” (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina).

Fernández, Wilson 2010 “La integración física y la viabilidad de la IIRSA” en Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José (eds.) Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur (Barcelona: Bellaterra).

Ferreira, Guilherme 2012 “O FOCEM e as assimetrias da integração. Un estudo do regionalismo no Cone Sul (2003-2011)” en *Meridiano 47* (Brasilia) Vol 13, N° 133.

Flemes, Daniel y Nolte, Detlef 2010 “Alianzas externas para armamento y defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana” en *Foreign Affairs Latinoamérica* (Ciudad de México) Vol 10, N° 01.

Flynn, Matthew 2007 “Between Subimperialism and Glozablization: A Case Study in the Internatiozalization of Brazilian Capital” en *Latin American Perspectives* (Chicago) Vol. 34, N° 36.

Gallagher, Kevin; Koleski, Katerine e Irwin, Amos 2012 “Las finanzas chinas en Latinoamérica: ¿un financiamiento más verde?” en *Apuntes* (Lima) N° 71.

Grabendorff, Wolf 1979 “La política exterior del Brasil, entre el primer y el tercer mundo” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 41.

Grabendorff, Wolf 2010 “Brasil: de coloso regional a potencia global” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 226.

González, Guadalupe 2008 “México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrio” en Lagos, Ricardo (comp.). *América Latina ¿Integración o Fragmentación?* (Buenos Aires: Edhasa).

Gratius, Sussane 2007 “Brasil en las Américas ¿Una potencia regional pacificadora?” Working Paper N° 35, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Groom, A.J.R. y Mitchell, C.R. 1978 “International Relations Theory”. (Londres: Frances Pinter)

Gudynas, Eduardo 2008 "Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur" en Verdum, Ricardo (org.) *Financiamiento e megaprojetos: una interpretação da dinâmica regional sul-americana*. (Brasília: INESC).

Haas, Ernst 1968 “Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization”. Stanford: Standford University Press.

Halperin, Marcelo 2011 “Organizaciones de integración económica en América Latina y el Caribe: textos vs. contextos” en *Aportes para la integración latinoamericana* (La Plata) Año XVII, N° 24, junio.

Hirst, Mónica 2006 “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 205.

Hirst, Mónica 2008 “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos” en Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina ¿Integración o Fragmentación?* (Buenos Aires: Edhasa).

Hunter, Wendy 2011 “Brazil: The PT in Power” en Levitsky, Steven and Roberts, Kenneth (eds) *The resurgence of Latin American Left* (Maryland: The Johns Hopkins University Press).

Ikenberry, John 1996 “The Future of International Leadership” en *Political Science Quarterly* (New York) Vol. 11 N° 3.

Kindleberger, Charles 1988 “Historia financiera de Europa” (Barcelona: Crítica).

Kucinski, Bernardo 1978 “La Amazonía y la geopolítica de Brasil” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 37.

Lafer, Celso 2002 “La identidad internacional de Brasil” (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Lara, Ignacio 2012 “Los obstáculos para la integración energética entre los países del Mercosur” en *Mural Internacional* (Río de Janeiro) Año III, N° 01.

Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa 2010 “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula: ¿Líder regional o jugador global?” en *Revista problemas del Desarrollo* (Ciudad de México) N° 163.

Lessa, Antonio; Freitas, Leandro y De Souza, Rogério 2009 “Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia) N° 52.

Lima, María Regina Soares 2006 “El lugar de América del Sur en la política externa brasileña” en: [dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/obrasintegracao-esp02.pdf](http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/obrasintegracao-esp02.pdf)

Lima, María Regina Soares 2008 “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?” en Lagos, Ricardo (comp.) en *América Latina ¿Integración o Fragmentación?* (Buenos Aires: Edhasa).

López, Víctor 2012 “Estados Unidos en Asia y China en América Latina. Los cambios del nuevo mapa hegemónico mundial” en *Apuntes* (Lima) N° 71.

Loveman, Brian 2010 “Políticas de seguridad de Estados Unidos en América Latina y la Región Andina, 1990 – 2009” en Loveman, Brian (ed.) *Adictos al Fracaso. Políticas de Seguridad de Estados Unidos en Región Andina* (Santiago de Chile: LOM).

Luce, Mathias 2008 “La expansión del subimperialismo brasileño” en *Patria Grande* (La Paz) N° 09.

Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe 2006 “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur” en *Revista Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 46, N° 181.

Malamud, Andrés 2010 “Latin American Regionalism and EU studies” en *Journal of European Integration* (Lisboa) Vol. 32, N° 06.

Malamud, Andrés 2012 “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional” en *Brazilian Journal of International Relations* (São Paulo) Vol. 1, N° 03.

Mallmann, María Izabel 2007 “Límites y perspectivas de la integración sudamericana” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida) Vol. 2, N° 4.

Mejía, Leonardo 2012 “Geopolítica de la integración subregional. El rol de Brasil” (Quito: La Huella).

Mendelski, Bruno 2011 “A política externa de governo Lula: ideologia ou pragmatismo nas relações com a América do Sul?” en *Conjuntura Austral* (Porto Alegre), Vol. 2, N° 3-4.

Ministério das Relações Exteriores 2013 “História da política exterior do Brasil: do Período Colonial ao reconhecimento do Império (1500-1825)” (Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão).

Mitrany, David 1966 “A working peace system: an argument for the functional development of International Organization” (London: Royal Institute of International Affairs).

Moniz, Luis Alberto 2003 “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 186.

Moniz, Luis Alberto 2008 “O Brasil como potência regional e a importancia estratégica da América do Sul na sua política exterior” en *Temas & Matizes* (Paraná) N° 14.

Morales, María Esther y Almonte, Leobardo de Jesús 2012 “¿Un nuevo intento a la integración latinoamericana? México y la Alianza del Pacífico” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (Mérida) Vol. 7, N° 14.

Moravcsik, Andrew 1998 “The choice for Europe. Social purpose and State Power from Messina to Maastricht” (New York: Ithaca).

Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) 2012 “UNASUR: Un espacio que consolida la integración energética” (Quito).

Oyarzún, Lorena 2008 “Sobre la Naturaleza de la integración regional: teorías y debates” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) Vol. 28, N° 3.

Pautasso, Diego 2012 “Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional” en *Meridiano 47* (Brasilia) Vol. 13, N° 133.

Peña, Félix 2009 “La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 219.

Pereira, Cristiane 2011 “América del Sur: El surgimiento de un actor global” (Madrid: Plaza y Valdés Editores).

Pereyra, Gisela y Actis, Esteban 2012 “Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula” en Morasso, Carla y Pereyra, Gisela (comps.) *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración* (Rosario: Universidad Nacional del Rosario Editora).

Perrotta, Daniela; Fulquet, Gastón y Inchauspe, Eugenia 2011 “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas” Documento de *Nueva Sociedad* (Buenos Aires).

Prieto, Germán 2008 “Integración y democracia: aspectos socio-políticos del regionalismo en Suramérica” (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).

Quispe, Luciano; Loncharich, Iván; Espinoza, Lidia y Mormontoy, Erick 2012 “La integración en infraestructura sudamericana: un análisis a partir del liderazgo regional brasileño” en *Revista Andina de Estudios Políticos* (Lima) Vol. III, N° 1.

Regueiro, Lourdes 2008 “Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense” (Buenos Aires: Clacso).

Ribeiro, Claudio 2010 “A política africana do Brasil no pós guerra fría” *Revista Sociología e Política* (Curitiba) Vol. 18, N° 35.

Ríos, Jerónimo 2010 “Los múltiples encuentros y desencuentros de la integración energética suramericana” en *Revista Electrónica Iberoamericana* (Madrid) Vol. 4 N°10.

Rojas, Francisco (2010) “Diplomacia de Cumbres e integración regional” en Carlos M, Jarque; Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos (eds.) *América Latina y la Diplomacia de Cumbres* (México DF: Secretaría General Iberoamericana).

Rueda–Junquera, Fernando 2009 “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 219.

Ruíz, Miguel 2010 “Brasil y La integración sudamericana: algunas claves de interpretación” en *Revista del Centro de Estudios Internacionales* (Quito) N° 10.

Sanahuja, José 2007 “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) N° 0.

Sanahuja, José 2010 “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal” en Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José (eds.) *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur* (Barcelona: Bellaterra).

Sanahuja, José 2011 “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR.” en *Pensamiento Propio* (Guadalajara) Vol. 33, N° 16.

Sanjuán, Ana 2008 “América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región” en Lagos, Ricardo (comp.) América Latina ¿integración o fragmentación? (Buenos Aires: Edhasa).

Santos, Luis 2006 “La participación de empresas brasileñas en proyectos de infraestructura en América del Sur: visión del empresariado brasileño” en: <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/obrasintegracao-esp05.pdf>.

Saraiva, José 2010 “The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia). Vol. 52.

Saraiva, Miriam Gomes 2010 “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos por autonomistas” em *Mural Internacional* (Río de Janeiro), Año 1, N°01.

Serbin, Andrés 2006 “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera” *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 205.

Serbin, Andrés 2010 “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos” *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 219.

Schilling, Paulo 1978 “El expansionismo brasileño” (Ciudad de México: El Cid Editor).

Solón, Pablo 2008 “Reflexiones a mano alzada sobre el tratado de UNASUR” en *Revista de la Integración* (Lima) N° 2.

Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio 2011 “El papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y percepciones mutuas” en Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (comps.) *Brasil y América Latina: miradas cruzadas* (Buenos Aires: Catálogos).

Spektor, Matías 2011 “El regionalismo de Brasil” en Sorj, Bernardo y Fausto, Sergio (comps.) *Brasil y América Latina: miradas cruzadas* (Buenos Aires: Catálogos).

Velasco, Sebastião y Stuart, Ana 2003 “Cambiano el rumbo: la política exterior del gobierno de Lula” en Alvarez, Chacho (comp.) *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula* (Buenos Aires: CEPES).

Vieira Posada, Edgar 2005 “Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales” en *Papel Político* (Bogotá) N° 18.

Vieira Posada, Edgar 2008 “La formación de espacios regionales en la integración de América Latina”. (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana).

Vigevani, Tullo; De Mauro, Gustavo; Ramanzini, Haroldo y Alvez, Rodrigo 2008 “O papel da integração regional para o Brasil, soberanía y percepção das elites” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia) Vol. 51.

Vigevani, Tullo y Ramanzini, Haroldo 2009 “Brasil en el centro de la integración” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 219.

Vilela, Elaine y Neiva, Pedro 2011 “Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes” en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia) Vol. 54.

Wise, Carol 2012 “Tratados de Libre Comercio al estilo Chino: Los TLCs Chile-China y Perú-China” en *Apuntes* (Lima) N° 71.

Young, Oran 1991 “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society” en *International Organization* (Cambridge) Vol. 45, N° 3.

Zibechi, Raúl 2012 “Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo” (Bogotá: Ediciones desde abajo).