

## BRASIL EN EL ESCENARIO SURAMERICANO DURANTE EL SIGLO XXI: UN LIDERAZGO QUE TRASCIENDE LO REGIONAL

*César Augusto Bermúdez Torres<sup>1\*</sup>*  
*Universidad de Antioquia, Colombia*

**RESUMEN:** Brasil recientemente ha alternado su reconocimiento en el ámbito regional con la búsqueda de su proyección hacia el escenario mundial. El gigante sudamericano ha asumido un protagonismo en las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), en las del Grupo de Río, en las del MERCOSUR y en las de UNASUR, soportado en la notable incidencia que tiene por su gran tamaño (en territorio y población) y en el dinamismo que su economía ha demostrado en las últimas décadas. Actualmente, integra el selecto grupo de los BRIC junto a Rusia, India y China, y es actor relevante en distintos foros globales, como es el caso del G-20. Tras las presidencias de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010), Brasil empezó a ser considerado una potencia emergente. Ese protagonismo en espacios extra-regionales ha buscado disminuir la vulnerabilidad

---

<sup>1</sup> Investigador de los grupos *Comunicación, Periodismo y Sociedad* (Facultad de Comunicaciones) e *Historia Contemporánea* (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas), ambos grupos clasificados por COLCIENCIAS y adscritos a la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. El autor tiene como líneas de investigación la Historia de las relaciones internacionales de Colombia y el Pensamiento Latinoamericano sobre la Integración Regional. Ha sido ponente en el “XVII Congreso de la Asociación de Colombianistas: Narrar Colombia, Colombia narrada” (Bucaramanga-Colombia, agosto de 2011); en el “53º Congreso Internacional de Americanistas” (Ciudad de México, julio de 2009); y en el “1º Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales” (Barranquilla, septiembre de 2009). Actualmente, se desempeña como Promotor Cultural en la “Biblioteca Pública Comfenalco Niquía”, de Bello-Antioquia, Colombia. Correo electrónico: cesaber1@gmail.com.

del país y aumentar el propio poder. Desde esta perspectiva, el objetivo del presente trabajo es analizar la participación de Brasil en el MERCOSUR y en la UNASUR, espacios en donde ha ejercido un liderazgo regional, y examinar su estrategia de inserción internacional en los últimos años.

**PALABRAS CLAVE:** Brasil. Integración regional. Política Exterior. Siglo XXI.

**ABSTRACT:** Brazil recently has alternated his recognition in the regional area with the search of his projection towards the world scene. The South American giant has assumed a protagonism in the Summits of Latin America and the Caribbean (CALC), in those of the Group of Rio, in those of the MERCOSUR and in those of UNASUR, supported in the notable incident that it takes as his great size (in territory and population) and in the dynamism that his economy has demonstrated in the last decades. Nowadays, it integrates the select group of the BRIC along with Russia, India and China, and is a relevant actor in different global forums, as it is the case of the G-20. After the presidencies of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010), Brazil started being considered to be an emergent power. That protagonism in extra-regional spaces has sought to diminish the vulnerability of the country and to increase the own power. From this perspective, the objective of this paper is to analyze the participation of Brazil in the MERCOSUR and in the UNASUR, spaces where he has exercised a regional leadership, and to examine his strategy of international insertion in the last years.

**KEYWORDS:** Brazil regional integration. Foreign policy. Twenty-first century.

## 1. La integración como instrumento para el liderazgo regional

El propósito del presente trabajo es analizar la participación de Brasil en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), espacios en donde ha ejercido un liderazgo regional y, también, examinar su estrategia de inserción internacional durante los últimos años.

El escenario mundial se modificó desde finales de la década de los ochentas del siglo XX: Con la terminación de la Guerra Fría la competencia económica entre las grandes potencias capitalistas ha sustituido el antiguo enfrentamiento ideológico-militar que oponía a Occidente al campo socialista. Surgió una nueva época que impuso un reacomodo o reestructuración de las relaciones económicas internacionales.

Obedeciendo a estas nuevas tendencias en el ámbito mundial, se han presentado innumerables arreglos regionales que proveen el acceso preferencial a países dentro del agrupamiento regional. Estos cambios mundiales también afectaron los destinos de Suramérica. Son muy variados los retos y los complejos desafíos que dichos cambios han impuesto a América Latina o a Suramérica, al punto de continuar con vigencia la necesidad de actuar como un bloque regional. Se ha hecho constante la exigencia de nuevas formas de concertación, cooperación e integración regional y, con ellas, la necesidad de fortalecer los vínculos de convivencia, aminorar el conflicto e intensificar la participación y el diálogo recíproco entre los países suramericanos. A partir de lo anterior, se ha recurrido en los últimos años a diferentes esquemas de integración regional<sup>2</sup>.

Se debe resaltar un antecedente importante en los esfuerzos de integración regional latinoamericana de las últimas décadas. A partir del acuerdo bilateral realizado en julio de 1986 entre Argentina y Brasil (el más notorio de los convenios realizados durante la década de los años ochenta), se contemplaron asuntos tan diversos como la renegociación de las preferencias

---

<sup>2</sup> RÍOS, Jerónimo. Unasur o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, Vol. 13, n. 25, 2011, p. 51.

arancelarias, las empresas binacionales, los fondos de inversión, la biotecnología, la investigación económica y la coordinación nuclear. De los protocolos firmados, el más significativo fue el “protocolo número uno” que aprobaba la producción, el comercio y el desarrollo tecnológico de los bienes de capital. Tenía como objetivo establecer una unión aduanera que comprendiera la mitad de todos los bienes de capital<sup>3</sup>.

Años más tarde, ese acuerdo entre Argentina y Brasil sería la base para la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que incluiría también a Paraguay y Uruguay, cuyo tratado se firmó en 1991 y que con el paso de los años ha generado y sigue generando expectativas todavía hoy prometedoras en el propósito de alcanzar la integración regional, sin desconocer las diferencias y polémicas existentes en ese bloque subregional.

## **2. La participación de Brasil en dos proyectos de integración regional: MERCOSUR y UNASUR**

Durante las últimas dos décadas se ha destacado en la región suramericana un mecanismo de integración subregional, que se constituyó inicialmente con propósitos económicos: el MERCOSUR, un caso representativo de integración que, incluso en años recientes, a través de la figura de miembro asociado, ha permitido la participación de países de la Comunidad Andina de Naciones<sup>4</sup> en sus reuniones y cumbres. Además, en un

---

<sup>3</sup> BETHELL, Leslie. Las economías latinoamericanas, 1950-1990. En: *Historia de América Latina 11. Economía y sociedad desde 1930*. Barcelona: Crítica, 1997, p. 138.

<sup>4</sup> Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron en 1969 el Acuerdo de Cartagena que dio lugar al Pacto Andino, al que en 1973 se unió Venezuela. Actualmente al legado que dejó este Pacto se le conoce como la Comunidad Andina de Naciones, CAN (llamada así a partir de 1996). El acuerdo fundacional (Acuerdo de Cartagena) fue firmado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Desde 1976 Chile se retiró por diferencias de su política económica con el modelo de integración que proponía el Pacto Andino. En el año 1971 se había incorporado Venezuela, aunque en abril de 2006 lo abandonó como una respuesta a las decisiones de Colombia y Perú de firmar el Tratado de Libre Comercio bilateral con los Estados Unidos. Vale agregar que el 20 de septiembre de 2006 se aprobó la reincorporación de Chile como miembro asociado a la hoy CAN.

esfuerzo más que permitiera la integración de los países del área suramericana, se constituyó en el año 2008 una nueva propuesta de integración, con el propósito esta vez de trascender (así se plantea en lo teórico) el carácter económico-comercial: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuyo tratado se firmó en Brasilia, en mayo de 2008.

Es muy inquietante, y también preocupante, que en nuestros días existan tantas propuestas de integración en Suramérica, que en muchos casos no son compatibles unas con otras y que naturalmente dificultan la plena integración regional<sup>5</sup>. Por ejemplo, hoy existen propuestas de integración subregional (como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, CAN, y el Sistema de Integración Centroamericana, SICA); propuestas de integración comercial en torno a tratados de libre comercio con o sin Estados Unidos; propuestas alternativas de integración (como la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA, que en su versión más reciente pasó a llamarse Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América); y en los últimos años han tomado fuerza las propuestas de integración suramericana (es el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que derivó en la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR). Por el momento actual, las dos propuestas más sobresalientes y a las que se les debería prestar especial atención en los próximos años como referentes en el deseo de la integración regional latinoamericana, o Suramericana, son el MERCOSUR y la UNASUR. A continuación se hará un acercamiento a estas dos propuestas, analizando el papel que Brasil ha asumido en dichos proyectos.

---

<sup>5</sup> Vale anotar la reciente aparición de una nueva propuesta de integración: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, la cual se constituyó formalmente en Caracas en diciembre de 2011, y cuenta con la participación de 33 países, sin contar a Estados Unidos y Canadá.

### **a. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR): importante referente para la integración regional**

En 1990, con motivo de una visita del presidente brasileño Collor de Mello a Buenos Aires, los gobiernos de Argentina y Brasil anunciaron el establecimiento de una comunidad económica. Poco tiempo después invitaron a Uruguay y Paraguay a participar de la iniciativa<sup>6</sup>. La creación de un mercado común en el cono sur era un esfuerzo por reformular los intereses estratégicos de estos países en un contexto internacional que estaba en transformación.

El 26 de marzo de 1991 la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay acordaron en el “Tratado de Asunción” la creación del Grupo MERCOSUR, que debería entrar en vigencia el 31 de diciembre de 1994<sup>7</sup>. Ese año adquirió personalidad jurídica internacional y estructura institucional con la firma del Protocolo de Ouro Preto. El MERCOSUR tiene como objetivo principal permitir a sus países miembros emprender el desarrollo de sus economías en conformidad con los desafíos impuestos por la denominada globalización.

Durante los años noventa el comercio bilateral entre Argentina y Brasil creció siete veces. Argentina ascendió a segundo comprador más importante de productos brasileños, mientras que Brasil se transformó en el mercado más importante para las exportaciones argentinas<sup>8</sup>. También se profundizó la cooperación bilateral en otras áreas, como por ejemplo la ciencia, la cultura y la educación. En el área de las políticas de seguridad se adoptaron

---

<sup>6</sup> BIRLE, Meter. Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña. *Iberoamericana, América Latina, España, Portugal*, n. 20, 2005, p. 133.

<sup>7</sup> MERCADO COMÚN DEL SUR. “Tratado para la constitución de un mercado entre la República Argentina, la República Federal del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, Asunción, 26 de marzo de 1991, p. 2. Disponible en: <<http://www.mercosur.int>>. Consultado el: 10 de julio de 2011.

<sup>8</sup> BIRLE, Meter. Op. cit., p. 133.

importantes medidas para promover la confianza mutua, y desde la Declaración de Río en 1997 los dos países definieron su relación bilateral como “alianza estratégica”<sup>9</sup>.

En la actualidad MERCOSUR es un proyecto que está en desarrollo y cuenta con una gran incidencia en el ámbito regional. Por lo visto en lo que va corrido del siglo XXI, el Mercado Común del Sur es el proyecto de integración más representativo de la región suramericana por sus antecedentes y por su legado, sin desconocer los percances que ha vivido desde sus orígenes hasta nuestros días.

Desde el año 2006 los estados miembros han procurado conformar algo más que una unión aduanera, ya que han buscado constituir al mismo tiempo una comunidad de valores que se expresa en la defensa de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. También se han comprometido con la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad<sup>10</sup>.

Otro aspecto a destacar, en donde Brasil ha sido actor fundamental, es que recientemente el grupo se ha constituido en un buen entorno para la resolución de eventuales crisis diplomáticas entre los países de Suramérica. Además, los estados miembros junto a los estados asociados han constituido el “Mecanismo de Consulta y Concertación Política”, en el que se negocian y acuerdan posiciones comunes en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial<sup>11</sup>. Sin embargo, el MERCOSUR no ha logrado desarrollar una estructura institucional más avanzada que le permita lidiar con las tensiones y conflictos que se generan entre sus socios. A pesar de

---

<sup>9</sup> A pesar de estos avances, siguieron existiendo restos de la tradicional relación de tensión y rivalidad entre Argentina y Brasil.

<sup>10</sup> WEISSTAUB, Lara. *Principios del diálogo político: Cooperación para el desarrollo. América Latina-Unión Europea*. Cartagena de Indias: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo / Universidad de San Buenaventura de Cartagena, 2006, p. 21.

<sup>11</sup> WEISSTAUB, Lara. Op. cit., p. 21.

sus debilidades institucionales, el bloque aspira a convertirse en promotor de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio suramericano, sobre todo fundamentado en la relación especial construida entre Argentina y Brasil.

Haciendo un balance hasta el año 2011, con respecto a la composición del MERCOSUR, se obtiene lo siguiente: son miembros de pleno derecho: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, desde su constitución en el año 1991; y Venezuela desde el 4 de julio de 2006<sup>12</sup>. En los últimos años el MERCOSUR ha crecido y ha incrementado el número de estados asociados, al permitir el ingreso de países de la región andina<sup>13</sup>; por ello, hoy varios países participan como estados asociados, lo cual significa que tienen voz pero no voto en las decisiones del Consejo del Mercado Común. Comparte dicha categoría: Bolivia desde 1997, Chile desde 1996, Perú desde 2003, Colombia desde 2004 y Ecuador desde 2004<sup>14</sup>.

Cabe agregar que actualmente las cumbres del Mercosur cuentan con la participación de países observadores procedentes de otros continentes. A medida que se han hecho más urgentes las alianzas económicas entre los Estados, se ha ido fortaleciendo y ha ido creciendo este mecanismo de integración económica e, incluso, política; por su respaldo histórico (constituido desde 1991 y entrado en vigencia en 1994), el MERCOSUR es el proyecto de posible integración más avanzado en la actualidad, que podría trascender de su carácter subregional a un alcance regional. Para el MERCOSUR es una fortaleza contar con una gran economía como la brasileña. En lo alcanzado hasta el momento y en los retos que debe asumir el grupo, Brasil desempeñó y desempeñará un papel de primer orden.

---

<sup>12</sup> MERCADO COMÚN DEL SUR. "Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur", Caracas, 4 de julio de 2006, p. 1-3. Disponible en: <<http://www.mercosur.int>>. Consultado el: 10 de julio de 2011.

<sup>13</sup> Ante los retos impuestos por el mundo actual, el regionalismo está demostrando ser esencialmente compatible con el crecimiento de una economía política mundial más integrada y abierta. Véase: IKENBERRY, Gilford. Globalización y orden político: Los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias. *Colombia Internacional*, n. 52, p. 5-24, 2001.

<sup>14</sup> WEISSTAUB, Lara. Op. cit., p. 20-21.



**b. UNASUR, proyecto en desarrollo que trascendería lo económico y lo político**

La formación de una comunidad suramericana surgió como propuesta en el transcurso del sinnúmero de cumbres presidenciales que con frecuencia se realizan en toda América Latina con propósitos integracionistas. El 8 de diciembre de 2004, en Cusco, se constituyó la Comunidad Suramericana de Naciones; y a partir de la Cumbre de Isla Margarita, en abril de 2007, se le cambió el nombre por el actual, UNASUR, lo cual quedó protocolizado en el Tratado de Brasilia, firmado el 23 de mayo de 2008. En el proceso de formación de UNASUR los dos principales impulsores han sido los gobiernos de Brasil y Venezuela. Esta unión integra a 12 países: cuatro de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; cuatro del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más Venezuela, que solicitó su membresía plena al MERCOSUR; Chile, que es miembro asociado de ambos grupos subregionales; Guyana y Surinam. El parlamento Suramericano tendrá su sede en Cochabamba-Bolivia.

Es importante subrayar el papel que cumplió en la constitución de esta reciente propuesta de integración suramericana el Bloque MERCOSUR y, en particular, Brasil. Es válido decir que el seno del MERCOSUR sirvió para consolidar el nuevo proyecto<sup>15</sup>.

En el momento, en UNASUR predominan los criterios intergubernamentales. Es decir, se preserva los márgenes de maniobra nacionales. Además, no existe un mecanismo jurisdiccional. Se debe anotar que pensando en la integración regional a futuro, es importante que el ingreso de nuevos miembros dependa más del consenso político, que de normas comerciales inamovibles.

UNASUR es la primera propuesta de integración suramericana como conjunto, y en un futuro no excluye la adhesión a la unión

---

<sup>15</sup> Brasil ha ejercido un importante papel en dicho proyecto, incluso por fuera del tratado constitutivo de UNASUR, propuso la creación del Consejo de Defensa Suramericano, como un órgano de la Unión.

de países latinoamericanos o caribeños<sup>16</sup>. Tiene como propósitos: contribuir a la identidad y ciudadanía suramericana. Sus instituciones son una mezcla entre los parámetros del Grupo de Río y los existentes en los demás mecanismos de integración. Entre los problemas que plantea enfrentar se encuentran la pobreza, la exclusión, la desigualdad social, y promover el mejoramiento de los niveles de vida de amplios sectores poblacionales. También ha entrado en vigor el Consejo de Defensa Suramericano, idea promovida por el gobierno brasileño, que se había contemplado en el Tratado inicial.

Cabe anotar que UNASUR por el momento se ha constituido básicamente en un espacio de diálogo político; como precedente se deben resaltar los resultados positivos de la Cumbre extraordinaria de UNASUR celebrada el 15 de septiembre de 2008, en Santiago de Chile, en la cual los presidentes manifestaron su más pleno y decidido respaldo al gobierno constitucional del presidente Evo Morales en Bolivia, cuyo mandato fue ratificado con un referéndum por una amplia mayoría, con lo que se pudieron desactivar los conflictos que se estaban produciendo en Bolivia y que podrían haber degenerado en enfrentamientos civiles. Aunque, no se debe confundir la función de un foro de concertación o diálogo político con una verdadera instancia de integración regional, lo cierto es que aún es muy temprano como para valorar lo mucho o lo poco en que ha avanzado la UNASUR.

Como prioridad UNASUR pretende construir un espacio regional en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y en infraestructura. El ámbito comercial se plantea emprender en el marco de la dinámica propia de la CAN y el MERCOSUR. Otra prioridad es la promoción de iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional, buscando consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos

---

<sup>16</sup> Desde el año 2011 el presidente de México, Felipe Calderón, ha manifestado su interés en formar parte de la UNASUR; el ingreso de México fortalecería este mecanismo de intercambio regional.

regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional y priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse<sup>17</sup>.

Entre los aspectos a destacar de UNASUR se encuentra la creación de grupos sectoriales, que procurarán trascender la sola consulta y cooperación política; por ejemplo, grupos de trabajo de energía (el más estructurado); educación y cultura; infraestructura; asuntos económicos y financieros.

La UNASUR podría marcar la aparición de un nuevo centro de poder regional y con la consolidación de este escenario de concertación se podría reafirmar el papel de Brasil como fuerza motora del esquema de integración política, económica y comercial del área suramericana. Además, esta alianza representa una oportunidad propicia para contribuir en la cimentación de alianzas transatlánticas y transpacíficas que hagan posibles relaciones más equitativas en los escenarios multilaterales, y que hagan posible la consolidación de la tendencia hacia un mundo más multipolar, con una presencia relevante del continente suramericano<sup>18</sup>.

### **3. Brasil en el escenario suramericano: un liderazgo que trasciende lo regional**

Recientemente Brasil ha alternado su reconocimiento en el ámbito regional con la búsqueda de su proyección hacia el escenario mundial. El gigante sudamericano ha asumido un protagonismo en las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), en las del Grupo de Río, en las del MERCOSUR y en las

---

<sup>17</sup> Para ampliar al respecto, véase el texto completo del Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, en: COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. "Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas", Brasil, 23 de mayo de 2008. Disponible en: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)>. Consultado el: 14 de julio de 2011.

<sup>18</sup> FERNÁNDEZ, Guillermo. El futuro de la política exterior colombiana en el contexto de las tendencias regionales, hemisféricas y globales. En: *Colombia 2010-2014: Propuestas de política pública*, Steiner, Roberto y L. Víctor Traverso (editores). Bogotá: CAF / Fedesarrollo, 2010, p. 435.

de UNASUR, soportado en la notable incidencia que tiene por su gran tamaño (en territorio y población) y en el dinamismo que su economía ha demostrado en las últimas décadas. Actualmente, integra el selecto grupo de los BRIC junto a Rusia, India y China, y es actor relevante en distintos foros globales, como es el caso del G-20. A continuación se dará una mirada a algunas percepciones sobre la integración y se analizará el reciente accionar brasileño en el ámbito regional y extra-regional.

#### **a. Percepciones sobre la integración regional**

La llegada al poder de Luiz Inácio “Lula” de Silva y el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, en el año 2003, constituyó un hecho de trascendencia histórica, contribuyendo con el fortalecimiento del nuevo “ciclo político” de la democracia latinoamericana y con el de la izquierda en particular<sup>19</sup>. Sin embargo, el fragmentado sistema partidario brasileño hizo necesaria la formación de grandes coaliciones de gobierno con partidos que se posicionaban ideológicamente más al centro, algunos incluso próximos a la derecha y que ya habían participado de anteriores gobiernos<sup>20</sup>. La primera coalición de gobierno de “Lula” da Silva, formada con ocho partidos, fue la más amplia hasta entonces registrada en una democracia presidencialista<sup>21</sup>.

Para Brasil fue la primera vez en su historia que partido político y presidente posicionados claramente en la izquierda del espectro político llegaron al gobierno nacional, aunque como

---

<sup>19</sup> Si se quiere ampliar sobre el “nuevo ciclo político” en la democracia latinoamericana a partir del ascenso a la presidencia de distintos países latinoamericanos de gobiernos de izquierda, véase: BERMÚDEZ, César. Mercosur y Unasur: dos proyectos de integración en los albores del siglo XXI. En: *Izquierda y derecha: discursos y actores de la política contemporánea*, Espinal Restrepo, Verónica; Escobar Escobar, Juan Carlos y Carlos Flórez López (compiladores). Medellín: Universidad de Medellín, 2010, p. 133-137.

<sup>20</sup> BORSANI, Hugo. Gobiernos de izquierda, sistemas de partidos y los desafíos para la consolidación de la democracia en América del Sur. *Stockholm Review of Latin American Studies*, n. 3, 2008, p. 46.

<sup>21</sup> PT, PL, PMDB, PSB, PCdoB, PV, PTB, PP.

se dijo anteriormente, en el caso de Brasil, debido a la alta fragmentación de su sistema político, “Lula” da Silva tuvo que incorporar en su gobierno partidos que ya habían participado del poder en anteriores administraciones (PMDB, PTB, PL, PP).

En lo que tiene que ver con la unidad regional, tanto Argentina como Brasil, cada uno a medida que ha avanzado el proceso de integración han desarrollado percepciones diferentes sobre el bloque subregional. En Argentina ha existido la prevención desde el punto de vista político con el proceso de integración del MERCOSUR, debido a las diferentes interpretaciones que se tienen sobre el papel que desempeña Brasil en las relaciones internacionales de la región.

Las percepciones y expectativas diferentes entre los países miembros del MERCOSUR, las cuales tienen que ver con lo económico y con lo político-ideológico, han dificultado un mayor avance en el propósito de alcanzar una integración regional; además, la llegada al poder de los gobiernos de izquierda en América Latina no generó necesariamente alineamientos automáticos en busca de la integración<sup>22</sup>.

Para el caso de Brasil, en virtud a la base social original del presidente “Lula” da Silva, su gobierno en teoría podría haber representado una mayor apertura a la integración regional. Los partidos que le dieron sustento, en particular el Partido de los Trabajadores (PT), han sido tradicionalmente favorables a ella. Aunque en el gobierno de “Lula” da Silva se alcanzó a percibir cierta preocupación por los límites del formato de integración subregional, ésta no fue suficiente como para superar las debilidades estructurales<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> VIGEVANI, Tullo y Haroldo Ramanzini Jr. Brasil en el centro de la integración: Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, n. 219, 2009, p. 92.

<sup>23</sup> Vale aclarar que desde enero de 2011 asumió la presidencia de Brasil Dilma Rousseff, candidata del Partido de los Trabajadores.

### **b. Brasil, su proyección regional y extra-regional**

Con respecto a la integración regional, en décadas pasadas, tanto México como Brasil no desempeñaron un papel protagónico en el liderazgo que les correspondía asumir por su tamaño, capacidad e, inclusive, riqueza. Y Argentina, cuando estuvo en condiciones de adoptar políticas más activas y abiertas, tampoco se puso a la cabeza de la integración en América latina.

A finales de los años ochenta y especialmente en los años noventa, ganó fuerza la percepción de que Brasil debería asumir una posición más participativa en las grandes cuestiones internacionales de la región; por tanto, los últimos gobiernos han optado por la búsqueda de un peso mayor en organizaciones y en iniciativas para consolidar la integración regional. Desde la formulación de algunos diplomáticos e intelectuales brasileños, el nuevo enfoque que comenzó a guiar la posición internacional de Brasil fue la “autonomía por la participación”, en contraste con la “autonomía por la distancia” que guió el periodo bipolar<sup>24</sup>.

No obstante, desde 1996, cuando comenzaron a conjugarse los problemas comerciales del MERCOSUR con ciertos desacuerdos sobre la inserción internacional de Brasil, empezó a afinarse la percepción de que el MERCOSUR podría limitar la capacidad universalista de Brasil, cuestiones que terminaron debilitando al bloque subregional. En algunos sectores de la sociedad brasileña existe un interés muy reducido en profundizar el proceso del MERCOSUR; incluso se ha propuesto retroceder de una unión aduanera (considerada por muchos sectores como imperfecta) a un área de libre comercio; y se llegó a considerar que el MERCOSUR limitaba a Brasil en las negociaciones internacionales y dificultaba acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea.

Por momentos, pareciera que el MERCOSUR se mueve y desarrolla desde la perspectiva brasileña. Las visiones del mundo en Brasil y las acciones de una parte de las élites, así como el

---

<sup>24</sup> VIGEVANI, Tullo y Haroldo Ramanzini Jr., Op. cit., p. 81.

peso de los conceptos de “autonomía” y “universalismo” han jugado un papel importante en el direccionamiento del proceso de integración. Autonomía<sup>25</sup> y universalismo<sup>26</sup> son dos conceptos que ayudan a entender el comportamiento brasileño y han sido fundamento de su política exterior.

En Brasil, tanto en el Estado como en la sociedad, la integración parece encontrar dificultades para compatibilizarse con las concepciones de “autonomía” y “universalismo”, la búsqueda del fin del unilateralismo y el fortalecimiento del multilateralismo. Por momentos, pareciera como que los dos principios básicos de la política exterior brasileña (la autonomía y el universalismo) confluyen para mantener el proceso de integración limitado a una unión aduanera, básicamente intergubernamental, compatible con la ampliación del bloque mediante la incorporación de nuevos países y con las aspiraciones internacionales de Brasil<sup>27</sup>.

Sin embargo, actualmente parece ser que Brasil tiene claridad en que su meta es más suramericana que subregional. Desde esta perspectiva, la consolidación de un bloque suramericano se consideraría como fundamental, siendo tanto el MERCOSUR como la UNASUR instrumentos para tal fin. En los últimos años Brasil parece estar más dispuesto a jugar como un destacado actor global; ello lo ha llevado a convencerse de que su protagonismo puede ser mayor si se consolida como líder regional. Ha tenido un mayor protagonismo, que ha sido demostrado en las cumbres del

---

<sup>25</sup> Autonomía entendida como el intento constante por mantener la capacidad de influencia del país en el sistema internacional.

<sup>26</sup> Desde la percepción de algunos formuladores de la política exterior brasileña, la idea de universalismo se asocia con las características geográficas, étnicas y culturales del país; la pluralidad de los intereses del Estado y de la sociedad, y representa la preocupación por diversificar al máximo las relaciones exteriores del país pluralizando y ampliando los canales de diálogo con el mundo. Para ampliar al respecto, véase: VIGEVANI, Tullo y Haroldo Ramanzini Jr. Brasil en el centro de la integración: Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, n. 219, p. 76-96, 2009 y LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

<sup>27</sup> VIGEVANI, Tullo y Haroldo Ramanzini Jr., Op. cit., p. 94-95.

Grupo de Río, en Santo Domingo y en la UNASUR, en Santiago de Chile (durante el año 2008) o en la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), realizada en diciembre de 2008, en Costa do Saúpe, o la decidida cooperación en la búsqueda de soluciones para Haití tras el terremoto de enero de 2010.

Aunque persisten algunas contradicciones: Si bien Brasil ha considerado al MERCOSUR como una estrategia de inserción internacional (y a UNASUR como un espacio para consolidar su liderazgo regional), también existe cierta tensión entre las necesidades estructurales de la integración y las actitudes y posiciones de importantes actores sociales y gubernamentales brasileños, así como la necesidad de evitar arreglos institucionales que puedan limitar las opciones futuras del país<sup>28</sup>.

Actualmente, Brasil busca consolidar su proyección mundial mediante una intensa participación en los foros políticos y económicos regionales y multilaterales: esa participación apunta por un lado a disminuir la vulnerabilidad del país, y por otro, a aumentar el propio poder, lo que Letícia Pinheiro ha denominado "institucionalismo pragmático"<sup>29</sup>.

Haciendo un recorrido histórico, Brasil ha sido el actor latinoamericano más importante en los foros mundiales de comercio. En la Ronda de Tokio del GATT (1973-1979), Brasil fue, junto con India, el principal líder del grupo de países en vía de desarrollo que abogaban por un Nuevo Orden Económico Internacional. En diferentes ocasiones el peso comercial de Brasil le ha permitido emprender acercamientos y negociaciones con otras regiones del mundo, como por ejemplo, las realizadas por el gobierno del presidente "Lula" da Silva con países africanos y árabes.

No resulta una casualidad el hecho que Brasil haga presencia en varios grupos, atendiendo a temas e intereses diversos: el G-20 que representa el espacio económico ampliado del G-8; los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que aglutina a los países con gran protagonismo económico reciente; el G-4 (conformado por Alemania, India, Japón y el mismo Brasil), que agrupa a los países con interés en obtener un puesto permanente en el Consejo de

---

<sup>28</sup> VIGEVANI, Tullo y Haroldo Ramanzini Jr., Op. cit., p. 78.

<sup>29</sup> VIGEVANI, Tullo y Haroldo Ramanzini Jr., Op. cit., p. 77.



Seguridad de las Naciones Unidas; y el Grupo IBSA (India, Brasil, y Sudáfrica), con el fin de promover una intensiva cooperación tricontinental. Brasil con esa presencia está reflejando el interés que tiene en asumir un liderazgo en el concierto internacional. Vale retomar, a manera de síntesis, unas líneas escritas por el ex canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto sobre el momento actual de Brasil en cuanto a su inserción internacional:

Brasil, por su parte, cimentado en la continuidad de sus dinámicas institucionales por cerca de 16 años, tanto en la política interna como externa, ha salido fortalecido de la actual transición política, económica y social en que se desenvuelve la actual fase de globalización. Esto le ha permitido afianzar su liderazgo en Suramérica, para conducir un proceso de redefinición de las relaciones del continente con Estados Unidos, impulsar la consolidación de un bloque diferenciado en la economía y en la política y promover la diversificación de las alianzas con otros países y bloques de poder<sup>30</sup>.

Durante el gobierno de “Lula” da Silva el concepto “autonomía por participación” ha evolucionado hacia la idea de “autonomía por diversificación”; esto se comprueba en la intensa participación de Brasil en diversas organizaciones internacionales, la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas<sup>31</sup>; la articulación de coaliciones multilaterales como el G-20, el grupo IBSA y el BRIC<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ, Guillermo. Op. cit., p. 429.

<sup>31</sup> Es importante mencionar que la petición para ampliar el número de países como miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha sido realizada por muchos gobiernos, desde hace ya varios años. La presidenta Rousseff hablaba del 2011 como el 18º año en que en la Asamblea General de la ONU se abordaba el tema de la necesaria reforma al Consejo de Seguridad. Como dato anecdótico, el 21 de septiembre de 2004 un grupo de países integrado por Japón, Alemania, Brasil e India (el G-4), hizo una declaración común solicitando ser aceptados como miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La propuesta además contemplaba un quinto nuevo miembro representante, ya fuera de África o de la Liga Árabe.

<sup>32</sup> VIGEVANI, Tullo y Haroldo Ramanzini Jr., Op. cit., p. 86.

Aunque la importancia del mercado estadounidense para Brasil ha aumentado desde los años noventa, Brasil sigue siendo menos dependiente que los demás países de la región porque dispone de un comercio exterior mucho más diversificado, sin centrarse en ninguno de sus socios, ya que tiene vínculos comerciales con la Unión Europea, América del Sur, los países del NAFTA, Asia y África. En el 2004 Brasil logró su propósito de impedir un ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas) sin previas concesiones sustanciales por parte de los Estados Unidos.

Potencialidades ligadas con la geografía, la historia, la política y la economía, hacen hoy de Brasil un referente para la región y para el mundo; en la región es un referente de integración y de defensa de las instituciones democráticas; sobre esto último, la memoria histórica de Brasil (su propia experiencia tras el golpe de 1964) lo hace especialmente sensible a la necesidad de mantener la estabilidad democrática en la región<sup>33</sup>. Esa defensa la ha hecho prioritaria, especialmente durante el gobierno de Luiz Inácio "Lula" da Silva, con lo cual ha obtenido un notable respaldo y reconocimiento de los países vecinos.

Sobre el momento actual, vale anotar que Itamaraty (uno de los ministerios de Relaciones Exteriores más profesionales y exitosos de la diplomacia internacional) ha sido fundamental en la consolidación de la política exterior de Brasil; ha contribuido a la definición de los principios de política exterior (sostenidos por diferentes gobiernos), los cuales le han permitido a Brasil alcanzar el estatus de nueva potencia internacional.

Brasil es un país llamado a asumir un importante papel en el escenario internacional, dado el tamaño, el número de población y los recursos con que cuenta, bondades nada despreciables que lo sitúan entre los cinco países más grandes del mundo, junto a China, EE.UU, la India y Rusia.

Ese liderazgo que debería asumir dadas sus bondades es el que durante los últimos años han venido reclamando los distintos gobiernos brasileños en cumbres, foros y asambleas mundiales;

---

<sup>33</sup> GRABENDORFF, Wolf. Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva Sociedad*, n. 226, p. 158-171, 2010.

el mismo liderazgo que reclamaba el pasado 21 de septiembre de 2011 la actual presidenta de Brasil Dilma Rousseff, durante la instalación de la 66ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York. La presidenta Rousseff, hizo directos planteamientos asumiendo su rol como país emergente. En su discurso invitaba a la ONU a buscar soluciones rápidas y colectivas en lo político y en lo económico; aprovechó la oportunidad para resaltar los logros de Brasil, tanto internos (en cuanto a la lucha contra la pobreza, planteando que la mejor política de desarrollo es combatir la pobreza) como externos (destacando el orgullo de que su país haya apoyado y cooperado en la solución de la crisis de Haití, después del terremoto); además, llamó la atención sobre la falta de representatividad en el actual formato del Consejo de Seguridad, afirmando seguidamente que Brasil estaba listo para asumir la responsabilidad de ser miembro permanente de dicho Consejo. Dilma Rousseff también manifestó el decidido apoyo al ingreso pleno de Palestina en el seno de las Naciones Unidas, otro tema de trascendencia internacional.

### **c. Política de Estado: Un trabajo constante**

Desde que en el año 2003 Goldman Sachs lanzó el concepto de «Grupo BRIC» (el constituido por Brasil, Rusia, la India y China) haciendo referencia a las economías emergentes, el ascenso político internacional de Brasil ha empezado a ser aceptado en distintos espacios multilaterales. En las dos últimas décadas, el camino hacia el reconocimiento internacional se ha visto facilitado por reformas internas y acontecimientos externos, algunos políticamente planeados y otros que son un simple resultado de los cambios en el sistema internacional<sup>34</sup>. Entre los primeros se encuentran las reformas económicas y sociales emprendidas por los dos últimos presidentes, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010), y el éxito de un modelo de desarrollo democráticamente anclado, junto con una

---

<sup>34</sup> GRABENDORFF, Wolf. Op. cit., p. 160.

intensificación de las relaciones Sur-Sur, tanto en el plano político como en el económico. Y, por otra parte, entre los cambios no planificados, se puede mencionar, además del incremento de las reservas energéticas, la emergencia de un contexto geopolítico regional muy distinto al del pasado, con una disminución del interés de EE.UU. en la región debido a su orientación hacia otros escenarios internacionales como parte de la “lucha global contra el terrorismo”, intensificada en especial a partir del ataque a las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001<sup>35</sup>.

En lo que respecta a la política exterior brasileña, tanto Cardoso como “Lula” da Silva mantuvieron una continuidad en cuatro objetivos centrales:

- 1) El reconocimiento como par, en un orden mundial multipolar, por parte de las otras potencias establecidas: China, EE.UU., India, Rusia y la Unión Europea.
- 2) La aceptación de su liderazgo regional en América del Sur.
- 3) Su participación en la toma de decisiones en los organismos internacionales de mayor relevancia.
- 4) Alcanzar la condición de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas<sup>36</sup>.

Con estas metas u objetivos, los presidentes Cardoso y “Lula” da Silva se esforzaron por obtener apoyo de sus socios internacionales y de los países vecinos para lograr un consenso sobre las medidas necesarias para garantizar la estabilidad en la región, y también se ofrecieron como mediadores en varios conflictos internacionales, aprovechando el reconocimiento de su política exterior autónoma.

Se ha hecho énfasis, especialmente durante el gobierno de “Lula” de Silva, en el reconocimiento de la legitimidad de optar

---

<sup>35</sup> GRABENDORFF, Wolf. Op. cit., p. 160.

<sup>36</sup> GRABENDORFF, Wolf. Op. cit., p. 161.

por distintos modelos de desarrollo, de acuerdo con las diferentes condiciones de los países, tanto dentro como fuera de América Latina<sup>37</sup>.

Como síntesis del debate, el ascenso de Brasil en el escenario internacional, si bien ha producido una gran satisfacción nacional, también ha generado nuevos costos, internos y externos. Estos costos posiblemente se incrementen en el futuro, dado que está abierto el dilema de tener que optar entre, por un lado, una mayor presencia en el “Primer Mundo” (por ejemplo, mediante el ingreso de Brasil a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE) y, por otro, un reforzamiento de su liderazgo entre los países del Sur<sup>38</sup>.

### **Conclusiones**

Durante las últimas dos décadas los grupos de integración regional le han representado a Brasil una oportunidad para ampliar su posición hegemónica en la región y, de paso, adquirir fuerza para constituirse en referente internacional en distintos foros, acuerdos y asambleas multilaterales.

En el ámbito regional, Brasil tiene el potencial para asumir su papel de líder político que haga converger las expectativas de los demás Estados en torno a un conjunto de objetivos comunes que le den sentido a la integración regional. Desde sus inicios, Brasil ha conservado una posición ampliamente dominante en el MERCOSUR, gracias al inmenso volumen de sus exportaciones e importaciones, y a su reconocimiento y respeto que poco a poco ha ido adquiriendo.

Como resultado de muchos años de trabajo sostenido por distintos gobiernos, se evidencia que Brasil estableció a Suramérica como la mayor prioridad de su política exterior, con especial fuerza desde que asumió la presidencia Luiz Inácio “Lula” da Silva. Además, Brasil ha sido promotor de la Comunidad Suramericana de Naciones y, posteriormente, de la UNASUR.

---

<sup>37</sup> GRABENDORFF, Wolf. Op. cit., p. 161.

<sup>38</sup> GRABENDORFF, Wolf. Op. cit., p. 161, y BERMÚDEZ, César. Op. cit.

En el escenario extra-regional Brasil ha intensificado su campaña para obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, argumentando que de obtenerlo se comprometería a representar los intereses comunes de toda América Latina<sup>39</sup>.

El panorama expuesto en el presente trabajo muestra unas nuevas tendencias, unos nuevos actores, unos nuevos aires en la geopolítica internacional. Este panorama sugiere para los próximos años la necesaria reestructuración de distintas instituciones y organismos multilaterales, una reestructuración que debería ser coherente con las necesidades, problemáticas y retos de nuestros tiempos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BERMÚDEZ, César. Mercosur y Unasur: dos proyectos de integración en los albores del siglo XXI. En: *Izquierda y derecha: discursos y actores de la política contemporánea*, Espinal Restrepo, Verónica; Escobar Escobar, Juan Carlos y Carlos Flórez López (compiladores). Medellín: Universidad de Medellín, 2010, p. 125-146.

BETHELL, Leslie. Las economías latinoamericanas, 1950-1990. En: *Historia de América Latina 11. Economía y sociedad desde 1930*. Barcelona: Crítica, 1997, p. 83-161.

BIRLE, Meter. Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña. *Iberoamericana, América Latina, España, Portugal*, n. 20, p. 127-140, 2005.

BORSANI, Hugo. Gobiernos de izquierda, sistemas de partidos y los desafíos para la consolidación de la democracia en América del Sur. *Stockholm Review of Latin American Studies*, n. 3, p. 45-55, 2008.

---

<sup>39</sup> Aunque vale agregar que algunos países latinoamericanos han visto esta campaña como un intento de Brasil de utilizar el apoyo de todos para mejorar su posicionamiento en el escenario internacional.

BOUZAS, Roberto. El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. *Revista de la CEPAL*, n. 85, p. 7-18, 2005.

CARDONA, Diego. El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas. *Revista de la Integración 2: La construcción de la integración suramericana*, p. 19-30, 2008.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. “Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, Brasil, 23 de mayo de 2008. Disponible en: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)>. Consultado el: 14 de julio de 2011.

FERNÁNDEZ, Guillermo. El futuro de la política exterior colombiana en el contexto de las tendencias regionales, hemisféricas y globales. En: *Colombia 2010-2014: Propuestas de política pública*, Steiner, Roberto y L. Víctor Traverso (editores). Bogotá: CAF / Fedesarrollo, 2010, p. 421-469.

GOMES, Miriam y José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUR. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 52, n. 1, p. 149-166, 2009.

GONZÁLEZ, Edmundo. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, n. 205, p. 159-171, 2006.

GRABENDORFF, Wolf. Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva Sociedad*, n. 226, p. 158-171, 2010.

IKENBERRY, Gilford. Globalización y orden político: Los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias. *Colombia Internacional*, n. 52, p. 5-24, 2001.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*, n. 219, p. 97-112, 2009.

MERCADO COMÚN DEL SUR. "Tratado para la constitución de un mercado entre la República Argentina, la República Federal del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay", Asunción, 26 de marzo de 1991, 29 p. Disponible en: <<http://www.mercosur.int>>. Consultado el: 10 de julio de 2011.

MERCADO COMÚN DEL SUR. "Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur", Caracas, 4 de julio de 2006, 4 p. Disponible en: <<http://www.mercosur.int>>. Consultado el: 10 de julio de 2011.

OLIVEIRA, Amancio y Janina Onuki. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, p. 145-155, 2006.

RÍOS, Jerónimo. Unasur o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, Vol. 13, n. 25, p. 50-63, 2011.

VIGEVANI, Tullo y Haroldo Ramanzini Jr. Brasil en el centro de la integración: Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, n. 219, p. 76-96, 2009.

WALMOR, Dorivaldo. A CEPAL e a América Latina. *Estudos Ibero-americanos*, Vol. 25, n. 1, p. 209-216, 1999.

WEISSTAUB, Lara. *Principios del diálogo político: Cooperación para el desarrollo. América Latina-Unión Europea*. Cartagena de Indias: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo / Universidad de San Buenaventura de Cartagena, 2006.

Recebido em: 5/4/2012  
Aprovado em: 9/5/2012