

Universidad ORT Uruguay  
Facultad de Administración y Ciencias Sociales

*La política exterior brasileña durante el  
gobierno de Lula 2003-2011: El papel de los  
organismos multilaterales regionales en el  
liderazgo regional de Brasil*

Entregado como requisito para la obtención del título Licenciado en Estudios  
Internacionales

Andrés Acevedo 172999  
Ronald Trenchi 171851


Tutor: Prof. Rafael Reis

2016

## **Declaración de autoría**

Nosotros, Andrés Acevedo; Ronald Trenchi, declaramos que el trabajo que se presenta en esa obra es de nuestra propia mano. Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la monografía;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.



Andrés Acevedo

172999



Ronald Trenchi

171851

29 de Agosto 2016

## **Abstract**

El presente trabajo tiene como cometido analizar la política exterior de Brasil hacia la región a través del papel de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y MERCOSUR (Mercado Común del Sur) durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Concretamente se investigará el papel que han tenido estas organizaciones internacionales en el liderazgo regional de Brasil.

Consideramos que la investigación es una contribución al área de las Relaciones Internacionales al abordar dos de sus principales actores, los Estados y las Organizaciones Internacionales. Nuestro caso de estudio es valioso para las relaciones internacionales debido a que busca demostrar que los Estados pueden impulsar y participar de un organismo internacional, como una herramienta y/o plataforma que busque exclusivamente la realización de sus intereses nacionales.

La investigación se encuentra sustentada por diversas fuentes de investigaciones tanto primarias como secundarias, destacándose las entrevistas realizadas a personajes fundamentales de la política exterior brasileña como el ex canciller Celso Amorim.

A lo largo de la tesis se tendrá en consideración dos importantes pasajes temporales tanto a nivel nacional como internacional. Por un lado, el avance de la corriente autonomista, más afín al ex presidente Lula da Silva frente al retroceso de la corriente institucionalista pragmática mayormente relacionado al ex presidente Henrique Cardoso en Itamaraty. A nivel regional abordaremos el cambio que se dio desde un regionalismo abierto o neo liberal durante la década de los 90' hacia un regionalismo pos neoliberal con la asunción de diversos gobiernos con una cierta sintonía política. Este cambio planteó una reconfiguración del MERCOSUR y la creación de la UNASUR.

Por último, tendremos en consideración como fue el accionar de Brasil en los organismos regionales a través de diversas dimensiones de la política exterior, como son la político-diplomática, económica-comercial y de cooperación. Este análisis es fundamental para comprender cuales fueron las herramientas que Brasil utilizó para presentar a los organismos regionales como plataforma de su liderazgo regional.

Concluiremos que el papel del Estado ha sido preponderante en la política exterior del Brasil. Retomaremos nuestro marco teórico realista para poder explicar cómo la figura del Estado ha estado presente en todos los aspectos de nuestra investigación.

**Palabras Clave:** Brasil, Política Exterior, Lula, Poder, Liderazgo regional, Integración regional, Organismos regionales, MERCOSUR, UNASUR

## Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>6</b>
1.2 Justificación del tema.....	8
1.3 Delimitación de la investigación.....	9
1.4 Problema de Investigación: Planteo de preguntas de investigación.....	10
1.5 Hipótesis.....	10
1.6 Puntualizaciones Conceptuales.....	11
1.7 Marco Teórico.....	12
1.8 Metodología y Fuentes.....	16
<b>2. Antecedentes.....</b>	<b>19</b>
2.1 El Imperio de Brasil.....	19
2.2 La República nueva y el Barón de Río Branco.....	20
2.3 La era de Getúlio Vargas.....	20
2.4 La República Nueva.....	21
2.5 Dictadura Militar (1964-1985).....	22
2.6 Nueva República.....	22
2.7 Brasil y la integración regional.....	23
<b>3. Poder, liderazgo y política exterior en las Relaciones Internacionales.....</b>	<b>24</b>
3.1 Poder.....	24
3.2 Liderazgo.....	29
3.3 Política exterior.....	31
3.3.1 Objetivos de la política exterior.....	32
3.3.2 Instrumentos de la política exterior.....	33
<b>4. Regionalismo e Integración Regional.....</b>	<b>36</b>
4.1 Regionalismo e integración regional en América del Sur.....	39
4.1.1 Regionalismo Abierto.....	41
4.1.2 Regionalismo post-liberal.....	47
<b>5. Política Exterior de Brasil Identidad – Paradigmas: El debate epistemológico de Itamaraty.....</b>	<b>53</b>
5.1 Identidad internacional.....	53
5.2 Paradigmas.....	54
5.3 Debate interno de la Política Exterior de Brasil; Institucionalistas Pragmáticos - Autonomistas.....	56
5.3.1 Institucionalistas Pragmáticos – Autonomía por la integración o participación.....	57
5.3.2 Autonomistas.....	61
<b>6. Organismos Regionales MERCOSUR y UNASUR.....</b>	<b>65</b>
6.1 Mercado Común del Sur - MERCOSUR.....	65
6.1.1 El MERCOSUR político y social.....	68
6.1.2 Fondo de Convergencia Estructural - FOCEM.....	71
6.1.3 Parlamento del MERCOSUR - PARLASUR.....	74
6.1.4 Instituto Social del MERCOSUR - ISM.....	76
6.1.5 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos - IPPDH.....	77
6.2 Unión de Naciones de Suramericanas - UNASUR.....	77
6.2.1 Consejo de Defensa Sudamericano.....	79
6.2.2 IIRSA y COSIPLAN.....	81
<b>7. Política Exterior Brasil: Dimensiones y Actores.....</b>	<b>83</b>
7.1 Contexto.....	83
7.1.1 Contexto Internacional y regional.....	83
7.1.2 Contexto Nacional.....	85
7.2 Los Ejes de la Política Exterior 2003-2011.....	85
7.3 Dimensiones y Actores.....	87
7.3.1 Político – Diplomática.....	87
7.3.2 Luiz Inácio Lula da Silva.....	88
7.3.3 Itamaraty.....	92
7.3.4 Partido de los Trabajadores.....	97

7.4 Dimensión económica-comercial.....	99
7.4.1 Banco Nacional de Desarrollo - BNDES .....	99
7.4.2 Comercio regional y promoción comercial APEX y PROEX .....	104
7.5 Dimensión Cooperación técnica .....	107
7.5.1 ABC.....	107
<b>8. Conclusiones .....</b>	<b>110</b>
El Brasil post Luiz Inácio Lula Da Silva.....	114
<b>Bibliografía.....</b>	<b>116</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>129</b>
Anexo 1.....	129
Anexo 2.....	130
Anexo 3.....	131

## 1. Introducción

El presente trabajo está orientado a brindar una mayor comprensión acerca de que se propuso lograr la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2011) a través de los organismos regionales, concretamente en UNASUR y MERCOSUR. Hemos sido testigos en esta última década de la profundización y de la creación de numerosos proyectos institucionales de carácter regional, llámese UNASUR, ALBA, CELAC. Evidentemente estos organismos tienen un fuerte componente político y la materialización de los mismos no se explica sin la sintonía ideológica que han tenido los Jefes de Estado en la región (Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, Lula da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Fernando Lugo por citar a algunos). Sin embargo, nuestro trabajo intentará demostrar que la política exterior brasileña durante el período de Lula hacia UNASUR y MERCOSUR son más que simples proyectos de integración regional y los mismos responden a intereses más profundos por parte del Brasil.

El crecimiento explosivo de la economía brasileña<sup>1</sup> facilitó el posicionamiento del país en la región como así también en otras zonas del mundo. Si bien nuestro trabajo se encuentra enfocado en MERCOSUR y UNASUR, es innegable remarcar que Brasil ha tomado un protagonismo relevante en otras zonas del mundo (especialmente en África y con países del bloque “BRICS”, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Este escenario propició una actuación más fuerte de Brasil en el contexto regional impulsando, por ejemplo, proyectos de financiamiento de infraestructura dentro de MERCOSUR y la creación de UNASUR. Según Celso Amorim Canciller durante el mandato de Lula, *“South American Integration is Brazilian foreign policy’s top priority. Brazil recognizes that she is stronger and more influential in global affairs by working closely with her neighbors and by helping promote peace and prosperity in her region.”*<sup>2</sup>

Especialmente el período bajo la presidencia de Lula es de nuestro interés porque creemos que Brasil mediante su política exterior ha tenido un papel más activo en la consolidación de organismos regionales con el fin de posicionarse como un actor relevante en la región. La política exterior de Brasil durante el gobierno de Lula, contrariamente de lo que se puede pensar, no significó un cambio radical en los lineamientos históricos<sup>3</sup> de Itamaraty si no que se basaron en una profundización de estos principios. Para poder realizar la siguiente investigación es de gran relevancia estudiar las principales etapas de la historia brasileña, Imperio de Brasil (1822-1889), República Velha (1889-1930), Getulio Vargas y el Estado Novo (1930-1945), República Nueva (1946-1964), Dictadura Militar (1964-1985) y la Nueva República (1985-

---

<sup>1</sup> Entre el 2003 y el 2010 el PBI real de Brasil creció a un 4% anual y 26 millones de personas lograron salir de la pobreza.

<sup>2</sup> AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53, 2010. pp. 227.

<sup>3</sup> Estos se encuentran establecidos en la constitución de la República Federativa del Brasil en el Art. 4. 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; 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 de asilo político. Párrafo único: La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

actualidad).<sup>4</sup> El estudio de los antecedentes debemos incorporarlos en nuestra investigación para entender la política exterior de un país-continente como lo es Brasil.

Con el objetivo de analizar la problemática que deseamos investigar, proponemos un marco conceptual en el cual se explicará el concepto de liderazgo en las relaciones internacionales y qué condiciones se deben dar para que un Estado pueda ser considerado como tal. Desde nuestra perspectiva consideramos que existe suficiente evidencia para afirmar que durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula Da Silva la política exterior de Brasil, se respaldó fuertemente en el MERCOSUR y UNASUR para así ejercer mayor influencia e intentar asumir un liderazgo regional.

La investigación que realizaremos se sustentará en el marco teórico que tiene como punto de referencia, la teoría del realismo en las relaciones internacionales, desarrollada principalmente en base a los principios del realismo, planteados por Hans Morgenthau. A esta perspectiva clásica de las relaciones internacionales le sumaremos la visión de Margaret Karns y Karen Mingst, autoras que se encargan de estudiar el funcionamiento de organizaciones internacionales y formulan desde una perspectiva realista la actuación de los Estados en los mismos. Tendremos en consideración a Kenneth W. Abbot y Duncan Snidal los cuales estudian los motivos que llevan a un Estado a participar en un organismo internacional. Contemplaremos también a John Maersheimer, autor que a pesar de su perspectiva realista acepta que los estados crean organizaciones internacionales y deciden cooperar entre ellos aunque con un cierto grado de escepticismo.

En primer lugar nuestra investigación, tomando como base las puntualizaciones conceptuales buscará analizar los conceptos de liderazgo regional y poder en la relaciones internacionales, tendremos en cuenta las diversas perspectivas acerca de estos. El análisis nos permitirá comprender aspectos importantes de nuestra investigación, principalmente porque un Estado puede ser considerado poderoso y con condiciones de liderazgo regional o global y qué acciones debe realizar para ser considerado como tal.

En una segunda instancia abordaremos la integración regional en América del Sur y analizaremos el proceso que se dio en la región en el pasaje de un regionalismo neo liberal a uno pos neoliberal. Se estudiarán las principales características de ambos procesos con el fin de determinar las diferencias que se dieron. Creemos que es valioso este estudio por el contexto regional en que se encontró Brasil. Posteriormente nuestro análisis pondrá foco en las corrientes ideológicas y en el debate existente acerca de cuál debe ser el estilo de la política exterior de Brasil. Estas corrientes han influenciado de forma determinante en la visión del mundo que poseen los brasileños, estas son el pragmatismo y la autonomía.

En una cuarta etapa se investigará el proceso y los cambios que tuvieron las dos organizaciones regionales centrales de nuestra tesis, el MERCOSUR y la UNASUR. Si bien ambos procesos respondieron a realidades distintas nosotros creemos que ambas han sido funcionales para los intereses brasileños. En

---

<sup>4</sup> En base al libro de historia de Brasil de Boris Fausto

MERCOSUR se estudiará cómo ha cambiado su institucionalidad (con objetivos comerciales económicos en su inicio y políticos y sociales posteriormente) a partir de un nuevo período pos neoliberal. UNASUR por el otro lado será abordado desde un contexto enteramente pos neoliberal como una organización que responde a particulares objetivos políticos regionales.

Finalmente, el trabajo se dirigirá a comprender como se ha manifestado el liderazgo y la mayor presencia de Brasil durante el período de Lula mediante tres dimensiones, una político – diplomática, otra económica – comercial y una de cooperación técnica. Se tendrá en consideración las figuras del Presidente, el Ministerio de Relaciones Exteriores (más conocido por el nombre de Itamaraty) y el Partido de los Trabajadores. En la segunda dimensión se analizará el papel de las empresas (actores privados) y de las instituciones brasileñas como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social BNDES, la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones APEX (actores estatales) y en la tercera dimensión el papel de la Agencia Brasileña de Cooperación ABC como ejemplos de posicionamiento del Brasil en la región. La internacionalización de las empresas mediante un financiamiento promovido por el Estado en donde las mismas participaban de los proyectos de infraestructura de UNASUR y de MERCOSUR serán ejemplos del liderazgo que Brasil quiso ejercer.

## 1.2 Justificación del tema

Es usual la referencia a Brasil como “*el país del futuro*”, un país con características que naturalmente lo transforman en un Estado con grandes potencialidades; una enorme población, un territorio de dimensiones continentales, las mayores FF.AA. de la región, innumerables recursos naturales y una economía diversificada. Estos factores han generado en Brasil desde su propio origen el sentimiento de excepcionalidad y la ambición histórica de posicionarse como líder regional. Joaquim Nabuco Embajador de Brasil en Estados Unidos en el año 1908, marcaba que Brasil “*has always had the conscience of her size and has been governed by the prophetic feeling of her future...*”<sup>5</sup> Años después Araújo Castro, embajador de Brasil ante la ONU afirmaba que “*Nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado a grandeza.*”<sup>6</sup> Estas frases son parte constante de la manera que los brasileños ven a su país y el lugar que está destinado a ocupar (o al menos debiera).

La relevancia de investigar la política exterior de Brasil durante el gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva y específicamente comprender qué se propuso esta lograr a través de su papel en los organismos multilaterales regionales (UNASUR y MERCOSUR), radica en parte a la importancia que tiene Brasil en la región como un actor de peso. Ello se justifica en aspectos tanto políticos como económicos, sin embargo estas no son razones suficientes para justificar un proyecto de investigación.

---

<sup>5</sup> NABUCO, J. *The Spirit of the spirit of Nationality in the history of Brazil 1908* [en línea]. [Consultado el 01/12/15]. Disponible en [http://biblio.wdfiles.com/local--files/nabuco-1908-spirit/nabuco\\_1908\\_spirit.pdf](http://biblio.wdfiles.com/local--files/nabuco-1908-spirit/nabuco_1908_spirit.pdf)

<sup>6</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. “*A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil*” Mural Internacional. Vol. 45, número 1. 2010. pp. 8.

Consideramos que la verdadera singularidad de la investigación es que trasciende al caso concreto de la política exterior de Brasil y que se propuso ésta lograr a través de UNASUR y MERCOSUR. Este proyecto es valioso para las relaciones internacionales debido a que busca demostrar que los Estados pueden impulsar y participar de un organismo internacional, como una herramienta y/o plataforma que busque meramente la realización de sus intereses nacionales. El hecho que un Estado se sirva de los organismos internacionales para lograr sus ambiciones de liderazgo es una línea de investigación que no ha sido del todo profundizado en las Relaciones Internacionales. El caso brasileño es atractivo porque supone un enfoque nuevo que hasta el momento ha sido poco abordado por los autores. Creemos que nuestra monografía podría llegar a ser una herramienta de ayuda para nuestros colegas de la carrera como así también futuros estudiantes de RR.II.

Nuestro trabajo se enmarca dentro de la Política Internacional y concretamente vincula la política exterior de un país de dimensiones continentales como lo es Brasil junto a Organismos Internacionales que resultan interesantes debido al contexto en el que fueron creados y sin dejar de lado el hecho que Uruguay es miembro de ellos. Hemos estudiado a lo largo de la carrera los actores fundamentales que toman parte en las Relaciones Internacionales y sin lugar a dudas la política exterior de los Estados y los Organismos Internacionales son ambos trascendentales en las RR.II. Más aún es valioso si tomamos en cuenta que nuestra monografía los vincula a ambos teniendo en consideración una de las teorías de mayor relevancia en la academia, el realismo.

### **1.3 Delimitación de la investigación**

La siguiente investigación tendrá como área de estudio la política exterior de Brasil durante la presidencia de Lula y nuestro tópico específico es el papel que han representado los organismos multilaterales regionales centrados en UNASUR y MERCOSUR. El período 2003-2011 se encuadra en un momento determinado donde a lo largo de la investigación podremos observar un claro interés por parte de Brasil de utilizar la plataforma que le ofrecían los organismos multilaterales regionales para posicionarse como líder regional. Esta conducta es respaldada por un gran crecimiento económico que le permitió financiar diversos proyectos, sumado al apoyo y sintonía que encontró en otros gobiernos sudamericanos.

La elección de los organismos la hemos reducido a dos que consideramos los de mayor pertinencia, UNASUR y MERCOSUR. Ambos corresponden a realidades distintas y contextos diferentes, pero hemos investigado y consideramos que los dos representan un papel clave en la política exterior regional brasileña en aspectos económicos y políticos. Ambos organismos tienen como principal característica que Estados Unidos y México no forman parte, en el primer caso encontramos a uno de las naciones más poderosas y desarrolladas del mundo que ejercen un liderazgo global, en segundo lugar, México representa un verdadero competidor para Brasil en su estrategia por el liderazgo regional.

## 1.4 Problema de Investigación: Planteo de preguntas de investigación

Una vez seleccionada la temática particular de investigación, nos surgieron una serie de preguntas que consideramos son relevantes para las relaciones internacionales. Estas tienen como objetivo principal comprender la política exterior brasileña durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, particularmente los objetivos que se propuso lograr a través de los organismos multilaterales regionales.

### Pregunta de Investigación:

*¿Qué papel desempeñaron los organismos multilaterales regionales para la política exterior del gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva?*

En cuanto a la pregunta específica que nos planteamos, deseamos investigar los objetivos e intereses que perseguía la política exterior brasileña a través de una mayor participación en los organismos multilaterales regionales.

### Pregunta específica:

*¿Qué objetivos se planteó la política exterior del gobierno de Brasil durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva, para las plataformas que le ofrecían la UNASUR y MERCOSUR?*

## 1.5 Hipótesis

Aquí abordaremos la hipótesis inicial, la cual busca responder la pregunta de investigación acerca del papel más activo de la política exterior brasileña con respecto a los organismos multilaterales regionales. Luiz Inácio Lula Da Silva al asumir en el año 2003 la presidencia, definió América del Sur como “la prioridad” de la política exterior brasileña, sus palabras exactas fueron:

*“A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida...a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político...precisam ser urgentemente reparados e reforçados...apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para...uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul...”<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003 [en línea]. [Consultado el 01/12/15]. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>

Durante el periodo 2003-2011, Brasil impulsó proyectos y bloqueó otros, mostrando el claro interés de posicionarse como un actor relevante en la región y con proyecciones globales. Evidentemente Brasil asumió un papel preponderante cuando lideró la fallida cumbre de Mar del Plata en 2005 y puso punto final a los intereses de Estados Unidos en el proyecto de un área de libre comercio en las Américas, más conocido como ALCA. La creación en el año 2008 de UNASUR, organismo que tiene sus antecedentes en las cumbres presidenciales, también impulsadas por Brasil buscaba aumentar la integración política y no restringirla al área meramente económica. En UNASUR Brasil impulsó proyectos para la integración de la infraestructura regional. El proyecto más ambicioso dentro de UNASUR impulsado por Brasil fue afianzar la relación entre los países del subcontinente en materia de defensa. De este modo, el presidente brasileño plantea la creación del Consejo de Defensa Suramericano. En MERCOSUR Brasil se propone profundizar el accionar del organismo, la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) el cual busca disminuir las asimetrías entre los principales miembros, Brasil y Argentina con respecto a los socios menores Uruguay y Paraguay. Brasil es el principal contribuyente del FOCEM aportando más del 70% de los fondos<sup>8</sup> para diversos proyectos principalmente en Paraguay y Uruguay.

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente y las preguntas de investigación, podemos formular la siguiente hipótesis: *El interés del Gobierno de Brasil de posicionarse como líder regional, llevó a la política exterior del gobierno de Lula a tener un papel más activo en los organismos multilaterales regionales.*

## **1.6 Puntualizaciones Conceptuales**

Antes de analizar cuáles fueron los actores y características del accionar de Brasil en la plataforma que le ofrecían UNASUR y MERCOSUR, creemos necesario aclarar qué entendemos por poder y liderazgo. El concepto de liderazgo en las relaciones internacionales tiene una estrecha relación con el de poder, la academia especializada ha propuesto diversas maneras de considerar el poder y el liderazgo. Existen distintas concepciones acerca del concepto del poder en las relaciones internacionales, estas difieren entre sí, en cuáles son los elementos que determinan el poder de un Estado.

Raymond Aron señala “...*puissance comme la capacité d’une unité politique d’imposer à volonté aux autres unités...*”<sup>9</sup> Kenneth N. Waltz considera el poder es un concepto clave en la teoría realista; Gulick expone que el poder se puede considerar en factores concretos como población, territorio, riqueza y poder militar. Este pensamiento también se ve reflejado de cierta forma en la obra de Hans J. Morgenthau el cual

---

<sup>8</sup> El monto total anual del aporte de los Estados Partes al FOCEM es de cien millones de dólares

<sup>9</sup>ANNUAIRE FRANÇAIS DE RELATIONS INTERNATIONALES 2004 [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/AFRI>

remarca la importancia del poder “*international politics, like all politics, is a struggle for power*”, este entendido como la obtención de los intereses nacionales de un Estado.<sup>10</sup>

Para comprender el concepto de liderazgo en las relaciones internacionales tendremos en consideración a John Ikenberry el cual plantea que el liderazgo se entiende como la habilidad de impulsar la cooperación entre los Estados<sup>11</sup>. Ikenberry plantea que existen diversos tipos de liderazgo en el sistema internacional, estos son el liderazgo estructural “...*material capabilities that gives some states the ability to direct the overall shape of world political order. Natural resources, capital, technology, military force, and economic size are the characteristics that shape state power...*”<sup>12</sup> En segundo lugar el liderazgo institucional “...*the rules and practices that states agree to that set in place principles and procedures that guide their relations. It is not power capabilities, but the rules and mutual expectations that are established as institutions...*”. Por último el liderazgo situacional “... *the actions and initiatives of states that induce cooperation quite apart from the distribution of power or the array of institutions....the ability to see specific opportunities to build or reorient international political order, rather than the power capacities of the state... leadership really is expressed in a specific...president or foreign minister ...*”.<sup>13</sup>

Otro concepto relevante para nuestra investigación es el de liderazgo regional, diversos autores marcan que recientemente “...*regional powers have emerged as significant representatives and interpreters of the long-standing aspirations of the South in global affairs...they have enough influence to shape the present and coming world order...*”.<sup>14</sup> El instituto alemán de estudios globales, propone que líder regional se puede entender, como un Estado que claramente es parte de una región delimitada política, económica y geográfica. Este país debe tener la capacidad de proyectarse regionalmente y lograr ejercer influencia en aspectos relevantes.<sup>15</sup>

## 1.7 Marco Teórico

Existen un conjunto de diversas perspectivas dentro de la literatura en relaciones internacionales que se refieren a las organizaciones internacionales: realismo, liberalismo, institucionalismo, constructivismo. En cada una de ellas, las organizaciones internacionales representan un papel diferente. Debido a que, de acuerdo a nuestra hipótesis Brasil buscaba posicionarse como líder regional, por medio de su actuación en los organismos regionales durante los gobiernos de Lula, creemos que la teoría del campo de las relaciones internacionales que mejor respalda esta hipótesis es la del realismo. “*El realismo político ha sido la teoría de filosofía política de referencia por más de dos mil años y el programa de investigación dominante en las*

<sup>10</sup> SIMMONS, Beth. *Handbook of International Relations*. 2nd ed. London: Sage Publications; 2012 [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en

[http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(2013\)%20Power%20and%20International%20Relations.pdf](http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(2013)%20Power%20and%20International%20Relations.pdf)

<sup>11</sup> IKENBERRY, John. The Future of International Leadership *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3 1996 pp. 385-402 [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en [https://www.jstor.org/stable/2151968?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2151968?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> NEL, Philip.; NABERS, Dirk. Introduction: Regional Powers and Global Redistribution. *Global Society*, 2012 pp. 279

<sup>15</sup> FLEMES, Daniel. Brazilian foreign policy in the changing world order. *South African Journal of International Affairs*, 16:2, 2009 pp.161-182

*relaciones internacionales en el siglo XX.*"<sup>16</sup> En el realismo, los Estados poderosos se sirven de las OI para generar incentivos hacia los estados más débiles con el fin de acompañarlos en un orden internacional que desean moldear a su medida. Los Estados más pequeños acompañan las decisiones de los más grandes porque los beneficios de hacerlo son mayores que el costo de resistirse a un nuevo orden.

Utilizar el realismo en el marco teórico se justifica principalmente en que esta corriente teórica tiene como principal argumento que el Estado es el actor principal de las relaciones y todas las acciones que este realiza tiene como último objetivo perseguir sus intereses nacionales y la búsqueda del poder. Es interesante la observación de Germán Clulow acerca del realismo y de las corrientes filosóficas en general, *"(...) más allá de cualquier validación heurística o de encadenamiento lógico, ser realista, marxista o liberal implica una concepción particular del individuo, una forma de creer y ver al hombre sobre la cual construiremos una visión de la sociedad."*<sup>17</sup>

Es importante señalar que el realismo se divide en dos grandes corrientes; los "realistas clásicos" basados en las ideas de autores como Tucídides, Maquiavelo, Hobbes y Morgenthau y los "neorrealistas" o "realistas estructurales" basados en las ideas de autores como Kenneth Waltz. La diferenciación entre ambos se basa en que los realistas clásicos conciben las relaciones entre Estados al igual que las relaciones en la naturaleza humana. Según Morgenthau el mundo es un lugar caótico y anárquico en el que la maximización de poder es el juego básico, el poder aquí es visto como un medio y como un fin. Los neorrealistas, por el otro lado, comparten la visión anárquica del mundo pero consideran que los Estados tienen como máxima a la seguridad y a la supervivencia. Esto últimos se diferencian de los clásicos en el rigor metodológico, Waltz insiste en testear empíricamente el conocimiento mediante métodos científicos.

Es importante señalar que el realismo es un enfoque intelectual muy diverso en el que se incluyen dentro "subescuelas" como el neorrealismo, realismo ofensivo, realismo defensivo y estabilidad hegemónica. Especialmente útil resulta esta última visión para nuestro caso de estudio, en el que el autor más relevante (Robert Gilpin), se centra en la idea en que un gran estado poderoso predomina en una región y ello explica un orden institucional. Si bien se suele aplicar el realismo de un modo general y abarcativo, la realidad indica que cada subescuela son condicionales, dependiendo de las circunstancias se aplicará una u otra (Smith, Hadfield y Dunne, 2008).

A su vez, existen ciertas premisas en las que el realismo se fundamenta;

- Los estados son los actores fundamentales del orden político y se comportan siguiendo el interés personal y egoísta por sobre principios morales (especialmente en lo que refiere al realismo clásico). Consecuentemente las instituciones y el Derecho Internacional Público juegan un rol secundario según esta teoría.

---

<sup>16</sup> CLULOW, German. *Una visión introductoria a los principios del realismo político* Universidad ORT Uruguay. 2013 [en línea]. [Consultado el 20/03/16] disponible en <http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodeinvestigacion96.pdf>

<sup>17</sup> *Ibid.*

- La búsqueda incesante del poder y el concepto de seguridad (debido una visión anárquica del mundo) son esenciales al realismo y éste no se puede explicar sin la incorporación de estos elementos.
- La moral es vista con escepticismo ya que el interés personal es lo que guía el comportamiento de los estados.
- El realismo analiza el concepto de poder desde varias perspectivas; económico, militar, *soft power*<sup>18</sup>, diplomático. *In such an anarchic system, state power is the key (indeed the only) variable of interest, because only through power can states defend themselves and hope to survive*.<sup>19</sup> Aquí es importante tener en consideración el análisis de Mearsheimer en cuanto a qué se entiende por un mundo anárquico; *“Anarchy, as employed by realists, has nothing to do with conflict, rather it is an ordering principle, which says that the system comprises independent political units (states) that have no central authority above them.”*<sup>20</sup>

Luego de explicitar las bases fundamentales del realismo político, entendemos que también es posible relacionar la teoría realista con la creación y/o participación en organismos multilaterales. La teoría realista considera que es ingenuo tratar a los organismos multilaterales como entidades políticas serias. Esto se debe a que los organismos multilaterales son un reflejo del poder y los intereses nacionales de los Estados miembros y no limitan a los Estados más poderosos.

John Maersheimer en *The False Promise of International Institutions*, mantiene una visión realista, reconoce que los Estados pueden actuar a través de las instituciones internacionales, aunque estas son simplemente producto de los Estados con mayor poder que buscan mantener su liderazgo a nivel mundial o inclusive aumentarlo. Las instituciones internacionales son meramente el reflejo de la distribución de poder en el mundo, representan los intereses particulares de los Estados, generándose espacios en donde los mismos se distribuyen el poder. La visión realista resalta la importancia de la soberanía como un elemento inherente a los Estados, si no lo fueran jamás podrían ser considerados como tal. En el sistema internacional no existe una autoridad suprema, no es posible que haya un gobierno por encima del gobierno. Es por esto que las instituciones internacionales son entendidas por Mearsheimer como un set de reglas que estipulan la forma en que los Estados deben cooperar y competir entre sí, las reglas son negociadas entre ellos y las instituciones internacionales no representan ningún gobierno mundial, por lo tanto son los Estados los que deciden si se cumplen o no las reglas.<sup>21</sup>

En consonancia con Maersheimer, Margaret Karns y Karen Mingst autoras del libro *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance* consideran que los organismos podrían

<sup>18</sup> Concepto desarrollado por Joseph Nye en contraposición al *hard power* (poder militar). Se entiende *soft power* como las capacidades que tiene un Estado de persuadir a otros y lograr los resultados que se propone sin el uso o amenaza de la fuerza. Las herramientas atrayentes son variadas; cultura, universidades, ideales, fundaciones, empresas, etc.

<sup>19</sup> SLAUGHTER, Ann Marie. *International Relations, Principal Theories*. [en línea]. [Consultado el 20/03/16] disponible en [https://aulas.ort.edu.uy/pluginfile.php/145331/mod\\_resource/content/1/International%20Relations%2C%20Principal%20Theories.pdf](https://aulas.ort.edu.uy/pluginfile.php/145331/mod_resource/content/1/International%20Relations%2C%20Principal%20Theories.pdf)

<sup>20</sup> MEARSHEIMER, John. *The false Promise of International Institutions*. *International Security*, Vol. 19, No. 3 1994-1995 pp. 5-49 [en línea]. [Consultado el 20/03/16] disponible en <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>

<sup>21</sup> *Ibid.*

significar una herramienta útil para los Estados, ya que mediante la actuación en los mismos, es posible crear regímenes y leyes. Un ejemplo de ello, es la participación activa de Estados Unidos en la promoción de la conformación de distintas instituciones internacionales, como el GATT, OTAN, o FMI. Kenneth W. Abbot y Duncan Snidal argumentan que esta situación se da debido a que los Estados poderosos crean organismos multilaterales en beneficio propio, para poder de ese modo impulsar sus intereses. Pero al mismo tiempo, deben influenciar a Estados más débiles a participar para poder lograr sus objetivos.<sup>22</sup>

Margaret Karns y Karen Mingst, entienden que el multilateralismo emprendido por Brasil en la región responde a intereses del Estado para posicionarse en la región como un líder y de esa forma contrarrestar el peso de los Estados Unidos. Según las autoras los organismos son un vehículo para Brasil, un medio que sirve a los fines del posicionamiento regional y ello es especialmente válido con UNASUR y MERCOSUR como así también con las operaciones de paz en Naciones Unidas.<sup>23</sup>

A lo largo del proyecto de investigación nos contactamos con Harold Trinkunas, miembro del Instituto Brookings. Trinkunas es director de la Iniciativa para América Latina en el programa de Política Exterior del mismo. Su visión acerca del papel que cumplen las organizaciones multilaterales regionales para la política exterior brasileña se expresa en el siguiente párrafo.

*“For the government of Lula, international organizations such as MERCOSUR and UNASUR served as a means to establish an autonomous space for Brazilian leadership and to develop a regional system that operated with norms and rules preferred by Brazil rather than those prevailing in the international order. This order emphasized sovereign equality much more heavily than the set of norms and rules promoted by the OAS and the United States, which emphasized democracy and markets over sovereignty. So it had both realist aspects (more autonomy within US-dominated post-Cold War system, as well as normative/constructivist components).”<sup>24</sup>*

Trinkunas comparte la opinión de Karns y Mingst, con respecto a que la UNASUR y el MERCOSUR le han servido a Brasil para aumentar su liderazgo en la región, y a su vez para la creación de normas que le sean más beneficiosas a este, en comparación con las ya existentes en un sistema dominado por Estados Unidos en la OEA.

---

<sup>22</sup> ABBOT Kenneth W. SNIDAL Duncan. Why States Act Through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution* Vol. 42, No. 1 1998, pp. 3-32 [en línea]. [Consultado el 20/03/16] disponible en [https://www.jstor.org/stable/174551?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/174551?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>23</sup> Entrevista realizada vía correo electrónico con Margaret Karns y Karen Mingst el día 01/12/15.

<sup>24</sup> Entrevista realizada vía correo electrónico con Harold Trinkunas el día 03/12/15.

Existen ejemplos claros del accionar brasileño en organismos multilaterales durante los gobiernos de Lula, que dan indicios que Brasil actúa de acuerdo a una política exterior realista. Un ejemplo de esto es el caso de la UNASUR, Brasil fue el principal impulsor de la creación del mismo y a pesar de ello, se trata de una organización estrictamente intergubernamental y de baja institucionalidad. Si bien las negociaciones que llevaron a la creación de la UNASUR comenzaron con anterioridad a los gobiernos de Lula, fue durante su mandato que la organización comenzó a funcionar. No obstante, la UNASUR no logró dar grandes pasos a la hora de construir su institucionalidad. De esta forma Brasil logra mantener su autonomía sin perder soberanía y de esa forma poder continuar con la construcción de su liderazgo y tener la capacidad de influir en la construcción del escenario político de la región. Por ende, podemos trazar un paralelismo entre la política exterior brasileña frente a organizaciones multilaterales regionales, la teoría realista, y las opiniones al respecto de autores y académicos.

### 1.8 Metodología y Fuentes

Nuestra investigación es un estudio de caso, éste constituye la metodología más adecuada, debido a que nuestro objetivo a investigar, consiste en analizar como un Estado utiliza a organismos regionales en su propio beneficio, mediante ciertas acciones, que incluyen principalmente el impulso a organismos y financiamiento de proyectos para lograr posicionarse como un líder a nivel regional y/o global. El caso particular en cual nos enfocamos es la política exterior brasileña entre 2003-2011 y como utilizó a los organismos multilaterales regionales (MERCOSUR y UNASUR).

Los estudios de caso consisten en “*una investigación detallada dentro de una entidad delimitada en las cuales el investigador examina un problema relevante o muestra un fenómeno analizando el caso en su contexto social y cultural*”.<sup>25</sup> A través del estudio de caso podremos tener una comprensión lo más completa posible, generalizando mediante la teoría realista, al fenómeno de cómo un Estado puede crear y moldear los organismos regionales para mantener o incrementar su poder.

En nuestro análisis, confluyen más de una unidad de análisis por lo que consideramos que el *embedded case* es el más adecuado para nuestro diseño. En este caso coexisten subunidades de estudio dentro de la gran área que es la política exterior brasileña con respecto a la región y cada actor juega un papel en la formulación de dicha política.<sup>26</sup> Tenemos a Itamaraty, un organismo altamente burocratizado que ha influenciado fuertemente en un proceso de continuidad en la política exterior brasileña, reconocida como una de las cancillerías más sofisticadas a nivel regional. Dentro de Itamaraty se desarrollan dos escuelas de pensamiento; institucionalistas pragmáticos (más afines al gobierno de Fernando Henrique Cardoso) y autonomistas (cercaos al PT y a Lula). Por otro lado, la figura de asesores provenientes de otros ámbitos como el caso de Marco Aurélio Garcia, trae consigo toda una visión del Partido de los Trabajadores (PT)

---

<sup>25</sup> BAUDEAN, Marcos. *La metodología del estudio de caso* en sitio Aulas. Consultado el 02/12/15. Disponible en Internet, [https://aulas.ort.edu.uy/pluginfile.php/138268/mod\\_resource/content/1/ESTUDIO%20DE%20CASO%20%28Aulas%29%20V2.pdf](https://aulas.ort.edu.uy/pluginfile.php/138268/mod_resource/content/1/ESTUDIO%20DE%20CASO%20%28Aulas%29%20V2.pdf)

<sup>26</sup> YIN, Robert. *Case study research*. Sage Publications 2003

de lo que debería ser la política exterior de Brasil. Finalmente es destacable como unidades de análisis, la Agencia Brasileña de Cooperación y el papel del BNDES (Banco Nacional del Desarrollo) como promotor y financista de proyectos dentro de MERCOSUR y UNASUR.

En cuanto a las fuentes, las mismas pueden dividirse entre primarias y secundarias. Las primarias son documentos originales, archivos, discursos, es decir fuentes generadas por los propios actores. Las secundarias contienen información organizada, elaborada, producto de análisis, extracción o reorganización que refiere a documentos primarios originales. Son fuentes secundarias: enciclopedias, papers de investigación, journals especializados. Las fuentes primarias a las cuales contamos con el acceso son la Fundación Alexandre de Gusmão (FUNAG) dependiente de Itamaraty y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) dependiente del Ministerio de Planeamiento donde es posible acceder a análisis, documentos y archivos oficiales. Otras fuentes gubernamentales que transcriben discursos de los mandatarios brasileños como la Biblioteca de Presidencia de Brasil y también los organismos BNDES y ABC disponen de archivos donde se publica información oficial, como así también en UNASUR y MERCOSUR. El interés de las fuentes primarias que tenemos en consideración es que reflejan el pensamiento oficial de las autoridades.

Son de gran importancia las entrevistas en profundidad<sup>27</sup> con actores directos de la política exterior de Brasil y académicos especializados en política exterior del país y en la actuación en general de los Estados en las relaciones internacionales. En el armado de la política exterior de Brasil entre 2003-2011 la figura de mayor relevancia que entrevistamos fue la de: - Celso Amorim. Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil (2003-2011). A su vez para contar con una visión externa a la brasileña realizamos una entrevista a - Sergio Abreu, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1993-1995). Abreu nos señaló un enfoque distinto al de las figuras del Brasil desde una perspectiva del Uruguay y su análisis es destacable ya que ha sido parte del proceso de formación del MERCOSUR.

Por otra parte, tuvimos la oportunidad de entrevistarnos con - Florisvaldo Fier, más conocido como Dr. Rosinha. Vicepresidente (2007) y Presidente del parlamento del MERCOSUR (2008-2009) y actual alto representante general del MERCOSUR. - Tiago Toledo Ferreira. Representación de BNDES para América Latina y el Caribe. - Roberto Goidanich. Encargado de negocios de Brasil para la ALADI y MERCOSUR. - Gustavo Bezerra. Secretario de cultura de la embajada de Brasil en Uruguay.

En cuanto a las fuentes secundarias, contamos con una variada bibliografía de académicos que podemos dividir en dos categorías (además de considerar su bibliografía es pertinente entrevistarlos para obtener su visión del problema de investigación). La primera, integrada por brasileños de las principales universidades de Brasil, entre ellas San Pablo, Río de Janeiro y Brasilia. También la fundación Getulio Vargas cuenta con

---

<sup>27</sup> Estas serán diseñadas según el entrevistado pero tendrán en común que será semiestructurada (en profundidad), de esta manera buscamos obtener información, comprender y explorar el fenómeno que deseamos investigar a través tanto de los actores que tuvieron participación directa, como de los expertos en la temática.

académicos especializados en política exterior, donde se publican artículos de la temática que deseamos investigar. Estos son Tullo Vigevani (Universidad San Pablo), Amado Luiz Cervo (Universidad de Brasilia), Janina Onuki (Fundación Getulio Vargas), Paulo Roberto de Almeida (UNICEUB), Miriam Gomes Saraiva (Universidad Rio de Janeiro). La segunda categoría es de académicos no brasileños, los cuales nos brindan una perspectiva diferente de lo que deseamos investigar, Harold Trinkunas (Brookings Institute director Latin American Initiative), Karen Mingst (Universidad de Kentucky) y Margaret Karns (Universidad de Massachusetts), Carlos Malamud (Real Instituto Elcano), Daniel Flames (GIGA Institute of Latin American Studies). Estos nos permiten conocer que consideran los académicos internacionales acerca de Brasil.

A las publicaciones de diversos autores, en revistas arbitradas de ciencias sociales, que analizan a la política exterior brasileña y de relaciones internacionales en general, accedimos a través de las bases de datos (Jstor, Ebsco, Proquest, Springer). Las especializadas en Brasil son: Mural Internacional a revista eletrônica de la universidad de Río de Janeiro, Revista Brasileira de Política Internacional, *El journal Plataforma Democrática* iniciativa de la *Fundación IFHC* y del *Centro Edelstein de Investigaciones*, el *Centro Brasileño de Relaciones Internacionales* (CEBRI) especializado en política exterior de Brasil la cual cuenta con una gran variedad de publicaciones de gran calidad. Por otra parte, consideramos revistas no brasileñas como el *Journal Centre for European Policy Studies*, la publicación del Instituto de Asuntos Internacionales de Sud África. Los journals siguientes también serán tenidos en cuenta para el armado del marco teórico y conceptual, *Political Science Quarterly*, *Journal of Conflict Resolution* (JCR), *Journal International Organization* publicado por la Universidad de Cambridge.

## 2. Antecedentes

Para introducirnos en la temática, primero es necesario una contextualización de los antecedentes históricos, analizando los sucesos claves de la historia de Brasil en materia política, económica y social. Esto nos permitirá comprender los lineamientos de la política exterior brasileña y el proceso de integración a través de organismos multilaterales regionales. A continuación trataremos la historia de Brasil, la cual puede ser dividida en seis grandes etapas desde su independencia: Imperio de Brasil (1822-1889), República Velha (1889-1930), la era de Getulio Vargas y el Estado Novo (1930-1945), República Nueva (1946-1964), Dictadura Militar (1964-1985) y Nueva República (1985-actualidad).<sup>28</sup> Por último tendremos en cuenta la relación de Brasil con la región de América del Sur.

Brasil es una Nación de características que lo distinguen del resto de América del Sur, no solo por su tamaño cuasi continental o su grandísima población con respecto a América del Sur de 200 millones de habitantes, sino que lo que lo hace realmente singular es que fue la única colonia portuguesa en las Américas y el único en América del Sur que al lograr su independencia se constituyó en un sistema de monarquía constitucional (1815-1889).<sup>29</sup> “*La historia de este proceso pasa por el traslado de la familia real portuguesa a Brasil y por la apertura de los puertos brasileños al comercio exterior, con lo cual se pondría fin al sistema colonial*”.<sup>30</sup> Las guerras napoleónicas determinaron que la familia real portuguesa de la casa de Bragança encabezada por el príncipe Juan VI, decidiera el traslado de la corte a Brasil en el año 1807, este hecho significará un hito en la historia de Brasil, la vida administrativa del reino pasó de Lisboa a Río de Janeiro, determinado que en el año 1815 se eleve el status de Brasil adjudicándole personalidad jurídica en el derecho internacional creándose el Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarves.<sup>31</sup>

La Independencia de Brasil se ve consumada cuando el hijo del Rey de Portugal decide permanecer en Brasil, hecho recordado como el “*Dia do Fico*”, donde Don Pedro I miembro de la casa real Bragança expresa “*¡Se é para o bem de todos e felicidade geral da Nação, estou pronto! Digam ao povo que fico*”.<sup>32</sup> El 7 de setiembre de 1822 en el riachuelo de Ipiranga, se formaliza la Independencia de Brasil, Don Pedro I era proclamado Emperador de Brasil. Estos elementos en el origen de Brasil, serán determinantes para la política exterior brasileña a lo largo de su historia y la manera en que los brasileños entienden su papel en el mundo.

### 2.1 El Imperio de Brasil

En los primeros años del Imperio de Brasil la política exterior fue ejecutada de una forma centralizada por el Emperador Don Pedro I, ésta estuvo caracterizada principalmente por lograr el reconocimiento de las

---

<sup>28</sup> Periodización hecha en base al libro de FAUSTO, Boris. *Brasil, de Colonia a Democracia* Madrid: Alianza, 1995

<sup>29</sup> FAUSTO, Boris. *Brasil, de Colonia a Democracia* Madrid: Alianza, 1995

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *La formación de los Estados en la cuenca del Plata Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Norma, 2006 pp. 29

<sup>32</sup> *Dia do Fico foi passo importante para a independência do Brasil* Portal Brasil [en línea]. [Consultado el 22/10/15]. Disponible en <http://www.brasil.gov.br/governo/2015/01/dia-do-fico-foi-passo-importante-para-a-independencia-do-brasil>

grandes potencias europeas de su temprana independencia. De esta manera el Reino Unido se convirtió en el gran socio internacional del Imperio al cual debió conceder condiciones favorables para el comercio internacional, siendo la caña de azúcar el principal producto que exportaba el país sudamericano e impulsaba su economía.<sup>33</sup> La gran preocupación del Imperio de Brasil, fue la consolidación del territorio nacional y sus fronteras. Las cuestiones que ejemplifican las intenciones del mismo por consolidar su territorio y persuadir a los países vecinos fueron la “*Questão Platina y lá guerra do Paraguai*”.<sup>34</sup>

## 2.2 La República nueva y el Barón de Río Branco

El cada vez más influyente papel de Sao Paulo en la economía y política brasileña, el crecimiento en la economía de la producción de café (llegando a representar el 60% de las exportaciones), el incentivo a la industria, el papel de prestigio del ejército producto de las Guerra del Paraguay<sup>35</sup> y el fin de la esclavitud a través de la ley áurea de 1888, generó una gran crisis en el sistema político del Imperio, resultando en el fin del mismo con la proclamación de la República el 15 de noviembre 1889.<sup>36</sup> La figura clave de estos años será el Barón de Río Branco, ocupó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, pasando por cuatro mandatos presidenciales entre 1902 hasta su muerte en 1912. El Barón de Río Branco fue un hombre que apoyaba el sistema político del Imperio, pero entendía que debía estar “...*al servicio de Brasil y no de un sistema político...*”.<sup>37</sup> El Barón se proponía como objetivo principal fijar definitivamente las fronteras a través de los principios del derecho internacional, esto permitiría consolidar a Brasil como país y colocarse en un selecto grupo de naciones civilizadas o grandes potencias.

## 2.3 La era de Getúlio Vargas

En la década de 1920 entra en crisis el sistema político y económico de la república, desencadenando un gran descontento en el creciente sector industrial de Sao Paulo y el sur de Brasil. El punto final de la República fue producto de la crisis mundial de 1929, donde los precios y demanda internacionales del café se desplomaron, afectando directamente a la economía de Brasil.<sup>38</sup> En noviembre de 1937 Vargas, encabeza un auto golpe de Estado, instaurando el Estado Novo, influenciado por el contexto internacional de la Alemania Nazi de Hitler y la Italia Fascista de Mussolini, donde el Estado tenía un rol central y corporativista. El Estado Novo proporcionó un aparato centralizado para perseguir el desarrollo económico del país. La política exterior de Getulio Vargas a diferencia de la implementada durante la República, buscaba aprovechar las posibilidades ofrecidas por los países que se posicionaban como líderes, Estados

---

<sup>33</sup> El Reino Unido durante este periodo presionó fuertemente a Brasil para la definitiva abolición de la esclavitud. El Aberdeen Act de 1845, el cual autorizaba a la Marina Real, interceptar cualquier buque de trata de esclavos brasileño

<sup>34</sup> Estos dos episodios se refieren en primera instancia a la fuerte rivalidad que existía con Las Provincias Unidas del Río de la Plata ( actual Argentina), en la búsqueda de controlar la Banda Oriental (actual Uruguay), frontera histórica del Imperio Español y del Portugués, esto desencadenó una serie de conflictos militares por la disputa del territorio antes mencionado. La Guerra de Paraguay o de Triple Alianza, se refiere al conflicto armado donde se enfrentaron, por un lado Brasil, Argentina y Uruguay contra Paraguay. Esta guerra fue principalmente motivada por la necesidad de Brasil de limitar el crecimiento de Paraguay y poder cumplir sus objetivos de consolidación territorial.

<sup>35</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil política externa brasileira* São Paulo: Perspectiva, 2004 pp. 230

<sup>36</sup> *Segundo Reinado (1840-1889)* Globo Educação [en línea]. [Consultado el 22/10/15]. Disponible en <http://educacao.globo.com/historia/assunto/imperio-brasileiro/segundo-reinado-1840-1889.htm>

<sup>37</sup> HENRICH, Natalia. *O Barão do Rio Branco e sua ideia do Brasil*. Sociologia Política, seminario nacional sociologia e politica UFRP 2009[en línea]. [Consultado el 22/10/15]. Disponible en <http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT6%20online/EixoIII/barao-rio-branco-NathaliaHenrich.pdf>

<sup>38</sup> FAUSTO, Boris. *Brasil, de Colonia a Democracia* Madrid: Alianza, 1995

Unidos y Alemania. El gran interés de Brasil por desarrollar su industria lo llevó a buscar qué país le podía ofrecer mejores condiciones para su proyecto. Estados Unidos mediante préstamos, fue el socio que Vargas consideró apropiado. La contrapartida fue la alineación definitiva de Brasil con los Aliados, que se manifestó primero en la construcción de bases militares estadounidenses en suelo brasileño (Natal) y después en la creación de la Fuerza Expedicionaria Brasileña (FEB) que participo en batallas en Italia durante la Segunda Guerra Mundial.

## 2.4 La República Nueva

El nuevo contexto internacional con el surgimiento de dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, presentó un mundo bipolar en el marco de la guerra fría, con dos modelos económicos y políticos. En este contexto, América Latina entra en la zona de influencia de los Estados Unidos. Brasil tenía un gran interés en la ayuda para el desarrollo, el máximo exponente de este período es Juscelino Kubitschek presidente entre los años (1956-1961), para su proyecto de industrialización era una condición básica la entrada de capitales extranjeros. Lamentablemente para los intereses de Brasil, Estados Unidos consideraba que las regiones claves para la seguridad internacional eran Europa y Asia.<sup>39</sup>

En el año 1961 Jânio Quadros fue elegido presidente de Brasil y junto a San Tiago Dantas propuso un cambio en la política exterior, la misma sería formulada en base al concepto de “*política externa independiente*”<sup>40</sup>, la cual buscaba la autonomía y universalización de las relaciones de Brasil. Era necesario dejar atrás la bipolaridad y renunciar a fronteras ideológicas, buscar nuevos mercados en América Latina, África, Asia y Oceanía. Jânio Quadros aplicó una “...*ações externas progressistas de aproximação com países de regime socialista e de defesa aberta de Cuba em seu confronto com os Estados Unidos...*” esto incluyó una condecoración a figuras cercanas a Fidel Castro.<sup>41</sup> Estos cambios generaron que Quadros recibiera presiones que lo llevaron a la renuncia de su cargo en el mismo año de su asunción, el vicepresidente João Goulart quien se encontraba en un viaje oficial a la China comunista de Mao, debió volver a Brasil urgentemente. Los militares brasileños consideraban que Goulart<sup>42</sup> representaba la implementación del comunismo en Brasil y es por esto que presionan para cambiar el sistema de gobierno del presidencialista al parlamentarismo,<sup>43</sup> es de esta manera que asume como presidente Goulart. El gobierno de Goulart se proponía realizar reformas de base económica y social “...*incluíam medidas nacionalistas, prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica...*”.<sup>44</sup> Las reformas encontraron una gran oposición por parte de diversos grupos sociales y ante el creciente temor al comunismo, en marzo de 1964 los militares deciden tomar el poder.

---

<sup>39</sup> ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. *Política externa brasileira* Saraiva, São Paulo. 2005

<sup>40</sup> Jânio Quadros en Octubre de 1961 escribe en la revista *Foreign Affairs* un artículo llamado *Brazil's New Foreign Policy*, aquí explicita los cambios en la política exterior Brasileña. En el artículo señala que “*the position of Brazil in international affairs is in itself proof of the presence of a new force on the world stage...The first step in making full use of the possibilities of our position in the world consists in maintaining normal relations with all nations.*”

<sup>41</sup> *Jânio da Silva Quadros* UOL Educação [en línea]. [Consultado el 22/10/15]. disponible en <http://educacao.uol.com.br/biografias/janio-da-silva-quadros.jhtm>

<sup>42</sup> Goulart había sido ministro de trabajo de Getulio Vargas y vicepresidente de Kubitschek.

<sup>43</sup> En el año 1963 se realiza un referéndum donde los brasileños debían elegir entre el parlamentarismo y el presidencialismo, el resultado fue un 82% de los votos a favor del presidencialismo, es así que nuevamente Brasil pasa a tener un sistema de gobierno presidencial.

<sup>44</sup> FAUSTO. Boris Ob. Cit. pp. 448

## 2.5 Dictadura Militar (1964-1985)

Brasil durante los años de la dictadura militar no siguió siempre una misma política exterior. En los primeros años de Castelo Branco, se intentó volver a un alineamiento automático con Estados Unidos, priorizando cuestiones ideológicas en el contexto de la Guerra Fría. Se marcó como de vital importancia la seguridad regional, pero para garantizar esto era necesario lograr el desarrollo. Existía la convicción de que Estados Unidos tenía el papel principal en el plano de la seguridad colectiva y del desarrollo económico.<sup>45</sup> Costa e Silva asume el poder en 1967, representa un cambio, dejando de lado la política de interdependencia y retomando de forma relativa la política externa independiente. En su gobierno tuvo lugar la *diplomacia de la prosperidad*, definida por Costa e Silva como “...*A finalidade é colocar a ação diplomática a serviço do desenvolvimento...aceleração do progresso e à modernização do País; da nossa profunda confiança...na capacidade de o País exercer um papel cada vez mais ativo no cenário mundial*”.<sup>46</sup> El nuevo enfoque de la política exterior, comenzó una búsqueda de nuevas alianzas comerciales y políticas que le permitieran al país alcanzar el desarrollo.<sup>47</sup> En el gobierno de Médici iniciado en 1969, producto del excelente contexto económico periodo conocido como “*milagro brasileño*”<sup>48</sup>, impulsó la idea “Brasil Potencia”, la cual pretendía mejores condiciones de desarrollo económico y aumentar el poder de Brasil en el plano internacional. Se implementa, por lo tanto, la diplomacia del interés nacional buscando el desarrollo económico y un aumento de la influencia de en la escena internacional.

En 1974 comienza el gobierno de Geisel. La política exterior en este período llamada *pragmatismo responsable* se enfocó en profundizar la búsqueda de relaciones más diversas, ya sean estas con países desarrollados como Japón o de Europa Occidental, o países del tercer mundo de África, Oriente Medio o América Latina. El último gobierno de la dictadura militar fue presidido entre 1979-1985 por João Baptista Figueiredo, el mismo se vio asediado por una creciente crisis económica con altos valores de inflación. La política exterior en los últimos años de la dictadura se caracterizó por la profundización del universalismo. En el año 1985 finaliza la dictadura militar y el primer presidente de Brasil en el regreso a la democracia electo fue Tancredo Neves el cual no pudo ejercer su cargo debido a que falleció antes de asumir.”<sup>49</sup>

## 2.6 Nueva República

El regreso a la democracia en Brasil, determinó que el primer presidente sea Sarney (1985-1990), sus prioridades fueron mejorar la imagen internacional de Brasil, pero en particular en América Latina, debido al histórico relacionamiento con Estados Unidos. Era necesario un mejoramiento en la relación con países

<sup>45</sup> ALTEMANI De OLIVEIRA, Henrique. Ob. Cit.

<sup>46</sup> Da COSTA e SILVA Arthur. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1968*, Biblioteca da Presidencia da Republica [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-1968/view>

<sup>47</sup> Brasil en esta etapa impulsa las relaciones afro-Luso-brasileña, esto debido que la política exterior de Brasil hacia África dependía de Portugal que aún mantenía el control de sus colonias. Brasil percibe la posibilidad en África de entrar a nuevos mercados, se establecen relaciones con diversos países.

<sup>48</sup> Entre los años 1967-1974 se genera un crecimiento económico de una media 10% , aumento de las exportaciones, por primera vez la exportación de productos manufacturados se encontraba por encima de la materias primas.”

<sup>49</sup> UOL Educação [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-figueiredo-1979-1985-transicao-diretas-ja-riocentro.htm>

como Cuba lo que permitiría asumir un papel relevante en la región.<sup>50</sup> En este período también fueron presidente Collor e Itamar Franco pero vieron sus gobiernos limitados debido a diversos escándalos de corrupción.

Fernando Henrique Cardoso, fue elegido presidente de Brasil para el periodo (1995-1998) siendo reelecto para el periodo (1999-2003). Henrique Cardoso en el gobierno de Itamar Franco fue ministro de economía logrando la estabilidad económica y control de la inflación a través del plan real, lo que le permitió ser candidato a la presidencia, siendo un factor clave en el triunfo de las elecciones. La política exterior estuvo centrada en sustituir la antigua agenda del periodo de la guerra fría (autonomía) hacia un modelo de autonomía para integración, buscando que Brasil se introdujera en la economía global. El pragmatismo fue un instrumento utilizado para la defensa de los intereses brasileños.<sup>51</sup> Es a partir de 1996 que comenzaron a aparecer síntomas de dificultades en la economía, déficits crecientes de balanza de pagos y del sector público sumado a una fuerte devaluación de la moneda en 1999. Este contexto económico permitió que en el año 2002 en las elecciones nacionales obtuviera la victoria por primera vez en la historia de Brasil el Partido de los Trabajadores de la mano de Luiz Inácio Lula Da Silva, líder de la izquierda brasileña.

## 2.7 Brasil y la integración regional

El interés de Brasil en la integración regional ha variado a lo largo de su historia, desde una profunda desconfianza hacia la América hispánica en especial con Argentina, en los años del Imperio y la Primera República hasta la búsqueda de impulsar un proceso de integración económico y político. Un elemento de relevancia para comprender a Brasil es que a lo largo de su historia sus autoridades y una parte relevante de la sociedad, entendían que Brasil poseía naturalmente características que lo hacían merecedor de un lugar especial en el sistema internacional, dándole un papel de preponderancia en la región.

El final de la dictadura significó un giro en la política exterior de Brasil y en la búsqueda de profundizar las relaciones con Argentina como un símbolo del regreso a la democracia. El elemento clave de este periodo fue el acercamiento con Argentina, resultaba primordial para Brasil terminar con los posibles conflictos del pasado e impulsar la cooperación, lo que permitiría incrementar el comercio exterior. Durante este período Brasil y Argentina firmaron diversos tratados de cooperación, siendo el más importante la Declaración de Iguazú, este acercamiento entre ambos países es el antecedente más directo del MERCOSUR.<sup>52</sup> La integración económica regional a través de MERCOSUR constituyó una de las mayores prioridades del gobierno de Henrique Cardoso, delimitando una nueva esfera geográfica que sería clave para la economía de Brasil. La victoria de Lula en el año 2002 tiene como principales características la profundización de la integración regional con proyectos de carácter político, social y económico.

---

<sup>50</sup> ALTEMANI De OLIVEIRA, Henrique. Ob. Cit.

<sup>51</sup> VIZENTINI P. *De FHC a Lula Uma década de política externa (1995-2005)* [en línea]. [Consultado el 22/10/15]. disponible en [revistaseletronicas.pucrs.br](http://revistaseletronicas.pucrs.br)

<sup>52</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and MERCOSUR. *Revista. brasileira. política. internacional.* vol.53 n Brasília Dec. 2010 [en línea]. [Consultado el 22/10/15]. disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292010000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300009)

### 3. Poder, liderazgo y política exterior en las Relaciones Internacionales

Esta primera parte estará enfocada en comprender los conceptos principales de la monografía, estos son los conceptos de poder, liderazgo y política exterior. Buscaremos establecer una relación de los mismos con nuestra investigación, acerca del papel de los organismos multilaterales regionales en la política exterior brasileña durante la presidencia de Lula entre 2003-2011, para esto tomaremos como base las puntualizaciones conceptuales que hemos realizado previamente. En las relaciones internacionales las temáticas de poder, liderazgo y política exterior son conceptos de gran relevancia, no existiendo un consenso acerca de la definición exacta. Si bien en un principio dichos conceptos pueden resultar en cierto punto antagónicos, son de hecho muy necesarios para la estructura del trabajo, sin ellos difícilmente podremos dar solidez a nuestro caso de estudio.

#### 3.1 Poder

El poder es una de las temáticas más relevantes y recurrentes en las relaciones internacionales, reconocidos académicos han estudiado el fenómeno y esto determina la existencia de diversas concepciones. En primera instancia podemos señalar a este como la capacidad para hacer que sucedan cosas que de otro modo no habrían sucedido.<sup>53</sup>

Es necesario comenzar por las concepciones clásicas, las cuales señalan el poder desde una perspectiva enfocada en el comportamiento humano, comprender estas servirá de punta pie para las percepciones enfocadas en las relaciones internacionales. El poder visto como una condición humana tiene como exponente a Max Weber el cual lo define como “...*the probability that one actor within a social relationship will in a position to carry out his own will despite resistance, regardless of the basis on which this probability rests...*”.<sup>54</sup> Este surge en la oportunidad de encontrar obediencia entre personas específicas, esto se debe fundamentar en la legitimidad de la orden. Esta concepción del poder incluye la posibilidad del uso de la fuerza para obtener los resultados deseados.<sup>55</sup> Es importante destacar la visión de Robert Dahl el cual en *The concept of power* donde el poder es considerado como la relación entre A y B, en el momento que A pueda lograr que B realice acciones que de otra manera no hubiese hecho se podrá decir que A tiene poder sobre B.<sup>56</sup>

En las relaciones internacionales, al hablar de poder, podemos recordar inmediatamente la visión realista, en el campo de las relaciones internacionales pensar en poder fue por mucho tiempo, dominio exclusivo del realismo.<sup>57</sup> Existe una fuerte vinculación entre la escuela realista y el concepto de poder, la situación de conflicto y competición entre los Estados, la adquisición y manejo del poder es la característica principal de

---

<sup>53</sup> DEUTSCH, Karl. *Política y Gobierno*. México. Fondo de la cultura económica. 1993

<sup>54</sup> WEBER, Max. *The theory of social and Economic Organization* New York. The free press. 1947

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> DAHL, Robert. *The concept of power* Yale University. 1957 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Dahl\\_Power\\_1957.pdf](https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Dahl_Power_1957.pdf)

<sup>57</sup> BERENSKOETTER, Felix.; WILLIAMS, Michael. *Power in world politics* Cambridge. Cambridge University, 2007

las relaciones internacionales. El realismo tiene sus raíces en el pensamiento de Maquiavelo, especialmente en su intención explícita de analizar “el acto político puro”, sin connotaciones morales. Maquiavelo formula las alternativas en que el poder puede ser establecido y mantenido, señalando que el fin del Estado es garantizar la seguridad para la consolidación y conservación del poder.<sup>58</sup> Esta visión del poder es retomada por Hans Morgenthau, las relaciones internacionales pasan a ser “... *think and act in terms of interests defined as power...*”; siendo el poder el objetivo inmediato de todos los Estados. Como señalábamos en el marco conceptual Morgenthau remarca la importancia del mismo “*international politics, like all politics, is a struggle for power*”<sup>59</sup>, esto entendido como la obtención de los intereses nacionales de un Estado.

La visión realista del poder considera que este deriva de la fuerza, es decir, los Estados son poderosos o no en base a cumplir una serie de elementos, esto se refiere a las capacidades concretas como población, territorio, riqueza y poder militar. La fuerza es entendida como un indicador de poder, por lo tanto las relaciones internacionales se caracterizan por la competencia entre Estados por prevalecer en el sistema internacional. Morgenthau señala que además de las capacidades materiales, el poder deriva de factores inmateriales: el carácter nacional, la moral nacional, la calidad de gobierno y la calidad de la diplomacia de la Nación, siendo este último el factor no material más relevante en la búsqueda de poder.<sup>60</sup> Kenneth Waltz representa un cambio en la visión del realismo, considerando aspectos estructurales del sistema internacional – anarquía internacional- que lleva a los Estados a buscar aumentar sus recursos que le permitan garantizar su supervivencia resultando esto en poder. En este sentido Gilpin sostiene que poder en las relaciones internacionales es la acumulación de los recursos militares, económicos y tecnológicos.<sup>61</sup>

Como marcamos anteriormente en las relaciones internacionales existen otras concepciones de poder que difieren con las clásicamente enfocadas en la fuerza militar. Aquí es apropiado señalar las palabras de Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores en las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva el cual explica su visión, acerca de la política exterior brasileña y el poder:

*“...Entre as dimensões do poder, está o desejo de exercer o poder. Se não houver esse desejo-não é dominar; é você falar, ter influência, contribuir para a solução de questões-, todas as condições objetivas podem estar dadas, mas não valerão de muito. Essa é também uma das características da atual política externa do presidente Lula: há um desejo de exercer poder. Poder é uma palavra muito pesada, dá impressão de que você vai desembarcar com as tropas ou*

---

<sup>58</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Nordan, Montevideo 1998

<sup>59</sup> MORGENTHAU, Hans. *Política entre las naciones a lucha por el poder y la paz* GEL Buenos Aires: 1986

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> BERENSKOETTER, Félix. WILLIAMS, Michael. Ob. Cit.

*impor sanções econômicas. Não e isso. Estou falando de exercer sua influência positivamente...”*<sup>62</sup>

Las palabras de Celso Amorim nos permiten introducir una visión no coercitiva o que no considera la fuerza militar como eje principal del poder. Esta se fundamenta en la capacidad de los Estados de lograr atraer a otros sin ejercer ningún tipo de fuerza, es a través de valores o admiración que se puede obtener un lugar de preponderancia en el sistema internacional. Esta concepción del poder tiene su origen en Joseph Nye, el cual en *The changing nature of power* explica los cambios en la concepción. Según Nye la visión clásica del realismo del poder no se adapta a la actualidad; un Estado puede obtener lo que desea a través de otras vías que no sean la coerción o la fuerza, es posible que “...other countries admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness-want to follow it(...)set the agenda and attract others in world politics...”<sup>63</sup>

Brasil en el periodo de la presidencia de Lula desarrolló una política exterior en base a las ideas de soft power “...la diplomacia brasileña dio un nuevo peso a la construcción de liderazgo en la región sobre la base de una conducta de soft power...”. El liderazgo regional se basó en los procesos de cooperación/integración regional y con incentivos al desarrollo.<sup>64</sup> Los Estados pueden poseer ciertas capacidades o aplicar políticas que los hacen ser considerados en las relaciones internacionales como Estados poderosos. Sin embargo, es posible que algunos Estados a pesar de no ser considerados entre los más poderosos, principalmente porque no tienen las capacidades materiales de proyección a nivel global; pero por cuestiones históricas o culturales exista la percepción que están llamados a ocupar un lugar relevante en el concierto de Naciones. Es Hurrell quien introduce esta perspectiva del poder que consideramos muy apropiada para nuestra investigación, el cual considera “...not as a category defined by some set of objective attributes or by objective geopolitical or geo-economics circumstances; but rather as a self-created identity or ideology...”<sup>65</sup> Esto coincide con lo que señalábamos en la justificación de nuestra investigación y en el estudio de antecedentes, Brasil históricamente considera que esta llamado a ocupar un papel de relevancia en la región y como consecuencia en el mundo.

Regina Soares de Lima considera que desde los primeros años del siglo XX la mayor aspiración de la política exterior brasileña ha sido alcanzar el reconocimiento de su lugar especial en el escenario internacional.<sup>66</sup> En esta línea de pensamiento, Hurrell plantea que Brasil “...has been an important self-image of the country as a rising power (...) the pursuit of national autonomy, the politicization of

<sup>62</sup> AMORIM, Celso. *Conversas Com Jovens Diplomatas*. Benvirá 2013 pp. 34

<sup>63</sup> NYE, Joseph. The Changing Nature of World Power. *Political Science Quarterly* Vol. 105, No. 2 1990 pp. 177-192 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/2151022?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2151022?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>64</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del MERCOSUR y la UNASUR *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 97-98, 2012, pp.87-100 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [www.cidob.org/content/download/31854/515449/.../87-100\\_MIRIAM+GOMES.pdf](http://www.cidob.org/content/download/31854/515449/.../87-100_MIRIAM+GOMES.pdf)

<sup>65</sup> HURRELL, Andrew. COOPER, Andrew. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars 2000 pp. 1 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/15011.PDF>

<sup>66</sup> SOARES DE LIMA, Regina. HIRST, Mónica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs* 82, Blackwell Publishing pp. 21-40 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>

*international economic relations and complaints against the 'freezing of the international power structure', the strengthening of coalitions especially with other developing countries; the rejection of a policy of 'automatic alignment' with the United States...".*<sup>67</sup>

Teniendo en cuenta las diversas concepciones de poder en las relaciones internacionales, es común clasificar a los países según su grado de poder. Son muy conocidos términos como superpotencia, grandes poderes, poderes medios, regionales y pequeños poderes; estas etiquetas con las cual se suele identificar a los Estados en las relaciones internacionales, dependen principalmente de la concepción que se considere más apropiada. Es claro que no cualquier Estado puede ser considerado una superpotencia, a lo largo de la historia podemos indicar algunos como el Imperio Español desde el siglo XV con el descubrimiento de América hasta el surgimiento del Reino Unido como una nueva potencia entre el siglo XIX y principios del XX; tras final de la segunda guerra mundial se consolidan como superpotencias la Unión Soviética hasta el final de la guerra fría y Estados Unidos permaneciendo hasta la actualidad como una superpotencia. Por superpotencia se entiende como un Estado con capacidad de ejercer influencia a nivel global y el cual cuenta con una preponderancia total en todos los aspectos económicos, políticos, culturales y por sobre todo militares.

Por otra parte, podemos señalar a los grandes poderes, los cuales son Estados que no tienen la misma capacidad de proyección que una superpotencia, pero de igual manera su potencial económico y político los avala para que sus opiniones sean tomadas en cuenta por otros Estados. En esta categoría podemos incluir países como Alemania, Japón.<sup>68</sup> En cuanto a los grandes poderes, Hurrell indica que “...*Being a great power has never been solely about the possession of large amounts of crude material power. It has been closely related to notions of legitimacy and authority...*”<sup>69</sup> También podemos identificar los poderes medios, los cuales se caracterizan como un Estado el cual en tiempos de paz los grandes poderes buscan su apoyo debido a sus fortalezas estratégicas.<sup>70</sup> Los poderes medios consideran fundamental la participación en organizaciones internacionales buscando paz y estabilidad en el sistema internacional.

En nuestra investigación nos centraremos en los llamados poderes regionales, estos Estados a diferencia de las superpotencias, grandes poderes y poderes medios, no tienen la capacidad para ejercer influencia a nivel global. Los poderes regionales principalmente se caracterizan por ejercer influencia en una zona geográfica, política y económica delimitada, teniendo clara preponderancia en esos aspectos por sobre los demás Estados de la región. Estos también son asociados con los llamados países emergentes los cuales se manifiestan a favor de un sistema multipolar, no solo están dispuestos a liderar su región si no que desean participar en la gobernanza mundial; normalmente son identificados como poderes regionales Estados

---

<sup>67</sup> HURRELL, Andrew. COOPER, Andrew Ob. Cit. pp. 2

<sup>68</sup> NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies* 36. 2010 British International Studies Association pp. 881–901 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/how\\_to\\_compare.pdf](https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/how_to_compare.pdf)

<sup>69</sup> HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs* 2006. 82, pp. 1-19 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resspring11/intl532\\_mgec532ZOnis/7\\_the\\_challenge\\_of\\_BRICs.pdf](http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resspring11/intl532_mgec532ZOnis/7_the_challenge_of_BRICs.pdf)

<sup>70</sup> WIGHT, Martin. *Power politics*. Continuum, Royal Institute of International Affairs Londres, Reino Unido 1978

como Israel, Irán, Brasil, Indonesia, India, Pakistán, y Turquía.<sup>71</sup>

En los últimos años diversos autores (Flemes, Nolte, Schirm) intentan conceptualizar más allá de la simple característica que brindamos anteriormente. Estos autores señalan la capacidad de los poderes regionales en guiar de manera ideológica la construcción de la región, articulando la construcción de las instituciones regionales.<sup>72 73</sup> Flemes con respecto a este punto insiste en que “...*Regional powers are the key players, and often creators, of regional governance institutions. The leader’s regional influence will depend on its ability to determine the cooperation agenda...*”.<sup>74</sup>

Un aspecto relevante de esta visión es que los poderes regionales no solo tienen que estar interesados en ser identificados como tal, sino que deben asumir los costos de su liderazgo, es decir, financiar las instituciones regionales o a los demás Estados de la región de manera de limitar las asimetrías.<sup>75</sup> Entre los Estados que son identificados como poderes regionales se encuentra Brasil, sumado a su clara superioridad regional en términos clásicos –militar, poblacional y económica-<sup>76</sup> existen otros factores que permiten identificar a Brasil como el poder regional de América del Sur. Brasil en el periodo 2003-2011 marcó como principal objetivo de su política exterior la integración de América del Sur.

Brasil debió asumir su papel en la región como líder; Gomes Saraiva coincide en que Brasil ha desempeñado un papel importante en la promoción de la integración regional “...*El liderazgo regional en América del Sur se convirtió en un objetivo y, aún más, en una voluntad política de la Presidencia...*”.<sup>77</sup> Esto como un elemento para consolidar el acercamiento entre los países sudamericanos, a través del impulso a diversos organismos o bloques regionales que le permitan marcar la agenda, buscando consolidar una visión regional y posteriormente proyectarse en el mundo. Regina Soares de Lima considera que con la llegada de Lula “*Itamaraty became much more explicit about its desire and its determination to move rapidly towards South American leadership...*”.<sup>78</sup>

Aún más relevante es el siguiente aspecto que resalta Soares de Lima, debido a que es coincidente con lo que la academia marca como característico de un líder o potencia regional “...*the impact of Lula’s presidency(...)would have a spillover effect in promoting regional political stability; and the successful expansion of Brazil’s political presence in the region would automatically strengthen Brazilian global*

---

<sup>71</sup> NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics *Review of International Studies* 2010, 36. pp. 881–901 British International Studies Association [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/how\\_to\\_compare.pdf](https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/how_to_compare.pdf)

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> SCHIRM, Stefan. *Leadership in Regional and Global Politics: Why do Emerging Powers (Sometimes) Fail to Reach Their Goals?*

German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo, Alemania 2006 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [www.sowi.rub.de/mam/content/lcip/leadership\\_paper.pdf](http://www.sowi.rub.de/mam/content/lcip/leadership_paper.pdf)

<sup>74</sup> FLEMES, Daniel. *Conceptualizing Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case* GIGA Research Programme: Violence, Power and Security GIGA German Institute of Global and Area Studies [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1613/pdf/wp53\\_flemes.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1613/pdf/wp53_flemes.pdf)

<sup>75</sup> SOARES DE LIMA, Regina. HIRST, Mónica. Ob. Cit.

<sup>76</sup> Como marcamos anteriormente, Brasil posee un conjunto de características que lo transforman naturalmente en un país con grandes aspiraciones regionales e internacionales.

<sup>77</sup> GOMES SARAIVA, Miriam Ob. Cit. pp. 96

<sup>78</sup> SOARES DE LIMA, Regina. HIRST, Mónica. Ob. Cit. pp.30

*aspirations, allowing the country to consolidate regional support for the expansion of the country's presence in world affairs...".*<sup>79</sup>

### 3.2 Liderazgo

El poder en las relaciones internacionales tiene gran paralelismo con el liderazgo. ¿Cómo se mide el liderazgo? ¿Es cuantificable? Creemos que es importante aclarar que el concepto de liderazgo no puede entenderse de la misma forma en un mundo bipolar (en un contexto de guerra fría), en un mundo unipolar (donde Estados Unidos emerge como líder absoluto terminada la guerra fría) o en uno multipolar en donde el liderazgo es disputado o al menos no se observa una única potencia hegemónica. Para Malamud es importante a su vez distinguir liderazgo de hegemonía. Liderazgo puede ser entendido como la capacidad de obtener e influenciar seguidores, para lograr que adopten en sus objetivos, elementos que en verdad son propios del Estado líder. Esto difiere de Hegemonía, que hace referencia a la capacidad de un Estado poderoso (hegemónico) de prescribir o dictar la forma en que deberían actuar otros Estados.<sup>80</sup>

Según Ikenberry, referirse a liderazgo es una forma elegante de definir poder, *"to exercise leadership is to get others to do things that they would not otherwise do (...) Leadership is the use of power to orchestrate the actions of a group toward a collective end"*.<sup>81</sup> Ahora bien, el autor a su vez manifiesta que liderazgo no es solo la capacidad de "torcer brazos" (twist arms), concepto que hace referencia a las capacidades militares y económicas las cuales se asocian más con una visión *hard*.

Liderazgo también puede entenderse como la habilidad de los Estados de proyectar una serie de ideas y principios sobre lo que debería ser el orden político internacional. Desde nuestra percepción, esta visión de liderazgo se relaciona mejor con la idea propuesta por Lula durante su mandato y así también lo entienden Pinheiro y Gaio al afirmar que *"...the kind of regional leadership Brazil has being currently performing should be better seen as associated to its capacity to be a reference model for development...assuming the role of paymaster and therefore to absorb the costs of region building..."*.<sup>82</sup>

Ikenberry a su vez, clasifica al liderazgo en tres categorías: estructural, institucional y situacional. El primero hace referencia a las capacidades materiales de los Estados (entiéndase capital, tecnología, fuerzas armadas, tamaño económico). Según esta postura estructuralista, el liderazgo se asienta sobre la distribución del poder en base a las capacidades materiales y al lugar que ocupa el Estado en el mundo capitalista, no son las personas si no las estructuras las que imponen el orden.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> SOARES DE LIMA, Regina. HIRST, Mónica. Ob. Cit. pp.30

<sup>80</sup> SOARES DE LIMA, Regina. HIRST, Mónica. Ob. Cit. pp. 28

<sup>81</sup> IKENBERRY, John. The future of International Leadership. *Political Science Quarterly* 1996 pp. 388 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/2151968?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2151968?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>82</sup> PINHEIRO, Leticia. GAIO, Gabrieli. *The role of South-South Cooperation on Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism* University of Oxford Latin American Center Brazilian Studies Programme 2013 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/BSP-11-13%20Pinheiro%20L.pdf>

<sup>83</sup> IKENBERRY, John. The future of International leadership. Ob. Cit.

Según Gilpin los que logran constituir el orden son aquellos países que han resultado victoriosos en contiendas bélicas, son ellos los que logran moldear el sistema internacional. Son las capacidades materiales las que determinan el peso del Estado hegemónico y las que permiten ejercer un liderazgo. Sin embargo, existen también limitantes a esta postura. El poder material y la coerción no bastan para lograr el apoyo de Estados menores, la persuasión para formar parte de un mismo orden es una herramienta que el liderazgo estructural falla en analizar. Las ideologías, instituciones y la forma de gobernar son relevantes en la construcción del liderazgo.<sup>84</sup> Si bien es indudable que Brasil en la región mantiene amplias ventajas materiales e inmateriales (tamaño económico, FF.AA, territorio, población) y que ello sin dudas contribuye al liderazgo regional, creemos que el papel de Brasil no se asienta en un liderazgo estructural debido a que el mismo corresponde a otro tipo de estados y de regiones en donde la seguridad regional es un elemento clave en la conformación de una Política Exterior.

Entendemos por liderazgo institucional a aquel que se basa en reglas y principios que los Estados acuerdan respetar para guiar sus relaciones. Existen, según Ikenberry dos tipos de instituciones; las primeras se basan en organizaciones que resuelven los problemas de los países (OMC, FMI, Banco Mundial, etc.) mientras que las segundas se basan en una institucionalidad de forma general liderada por Estados Unidos en donde liberalismo y democracia dominan el orden internacional. Durante el gobierno de Lula se le dio especial énfasis a las instituciones, especialmente a aquellas regionales como son UNASUR y MERCOSUR. En la primera, el rol de Brasil fue clave para la creación de la misma y en el segundo se vio su papel a través del refuerzo de su institucionalidad, principalmente por el interés brasileño de conformar un Parlamento del Sur (Parlasur) dentro de MERCOSUR. A pesar de esto, creemos que detrás de un refuerzo de dicha institucionalidad lo que prima verdaderamente es un visión realista en donde son los intereses del Estado brasileño los que priman por sobre las organizaciones.

Como expondremos a lo largo del trabajo, nuestra idea es que una baja y débil institucionalidad de MERCOSUR y UNASUR no son hechos azarosos si no que responden a los intereses brasileños por continuar que esto sea así. Si tanto MERCOSUR como UNASUR estuviesen dotadas de mayor autonomía, de mayores recursos y de mayor poder de decisión, el Estado como tal debería ceder soberanía y ello es algo inconcebible. No se desean organizaciones regionales fuertes porque es el Estado el que debe primar sobre ellas, existe aquí una visión realista de la Política Exterior brasileña. “... *It has become the major institution builder in the region, but the institutional architecture that results is thin and weak, to a significant extent because Brazil pushes in that direction). Its governing elites are wedded to traditional understandings of national autonomy and do not consider pooling regional sovereignties into supranational bodies*”.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> IKENBERRY, John. The future of International leadership. Ob. Cit.

<sup>85</sup> SPEKTOR, Matias. *Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies*. En: , Daniel FLEMES. *Regional Leadership in the Global System* 2da. Edición. Abingdon. Routledge. 2016pp. 191-207

Para Fernando Mouron tres son las características que deberíamos analizar en cuanto si a un país puede ser considerado como líder; capacidades materiales, voluntad política y aceptación regional.<sup>86</sup> Entendemos capacidades materiales como las económicas (tamaño PBI, PBI per cápita, producción de recursos claves) y militares (tamaño y sofisticación de las FF.AA., representación de las mismas comparadas a las de la región); la voluntad política como aquella capaz de asumir los costos del liderazgo regional (conformación de instituciones, préstamos, financiamiento) y la aceptación regional como la conformidad del resto de los estados de aceptar al líder como tal. A partir de esta clasificación, Mouron encuentra que puede dividirse al liderazgo brasileño según la opinión de la academia en tres categorías: escépticos, moderados y optimistas. Dentro de los escépticos destacan autores como Malamud quien argumenta que Brasil falla en ser aceptado como líder ya que no ha logrado el respaldo de sus vecinos en la promoción, por ejemplo, de candidatos a organismos internacionales o su aspiración histórica a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>87</sup>

Dentro de los moderados encontramos a Soares de Lima, Hirst y Valladao quienes “*señalan el inicio de la Administración Lula como punto de inflexión y sugieren que desde sus comienzos, Itamaraty se habría vuelto mucho más explícito en su deseo y determinación de moverse rápidamente hacia convertirse en un líder en Sudamérica, reclamado para sí mismo una posición de liderazgo en la región*”<sup>88</sup>. Finalmente, autores como Saraiva, Teixeira y Pinheiro son partidarios de un optimismo en cuanto al liderazgo regional de Brasil y se apoyan en el impulso que le ha dado Brasil a organizaciones como UNASUR y al rol de *paymaster* de proyectos en la región mediante el FOCEM y el BNDES. Según Teixeira, “*la estrategia brasileña de liderar Sudamérica estaría funcionando hasta el momento*”<sup>89</sup>.

### 3.3 Política exterior

Los conceptos de Poder y Liderazgo, tienen su lugar de expresión a través de la política exterior de los Estados, es por esto que finalmente debemos conceptualizar que es la política exterior y que significa esta en las relaciones internacionales. Es importante remarcar que al igual que en los otros conceptos que explicamos no existe consenso en una definición única; intuitivamente la podemos ver como la forma por la cual los Estados formulan su accionar en el plano internacional.

---

<sup>86</sup> MOURON, Fernando. *Liderazgo Brasileño en Sudamérica: “Percepciones del accionar de Brasil a través de un análisis de medios”* IRI-USP. Brasil 2013[en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://www.iri.usp.br/documentos/defesa\\_2014-02-03\\_fernando\\_mouron\\_ME.pdf](http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_2014-02-03_fernando_mouron_ME.pdf)

<sup>87</sup> Con respecto al Consejo de Seguridad, Malamud expresa “Though not a surprise, the position of Argentina, Brazil’s main regional partner, as the staunchest opponent of its main international ambition dealt a heavy blow to Brazil’s image as a regional leader. En lo que refiere al Director General de la OMC... “under the Lula administration, Brazil put forward a candidate for the post of director-general of the World Trade Organization (WTO). Early in 2005, there were four contenders: one from the European Union (Pascal Lamy), another from Mauritius, and rather embarrassingly, a third from Uruguay, as well as the Brazilian candidate, Luiz Felipe de Seixas Corrêa. This showed not only that MERCOSUR was unable to agree to a joint candidate but also that Brazil could not even gather majority support for its position (as Argentina supported the Uruguayan candidate). To add insult to injury, the Brazilian nominee was eliminated in the first round, while the Uruguayan, Carlos Pérez del Castillo, made it to the last. En la actualidad el Director General de la OMC es brasileño Roberto Azevedo

<sup>88</sup> MOURON, Fernando. Ob. Cit.

<sup>89</sup> Ibid.

Amadeo considera política exterior como la acción que cada Estado desarrolla en el plano internacional, siendo un aspecto fundamental la coherencia y continuidad, es decir un accionar previsible, esto más allá de posibles cambios ideológicos y/o partidos de gobierno.<sup>90</sup> La política exterior de un Estado es diferente a la política exterior que desarrolla el gobierno de turno, esta debe ser coherente y estable en el tiempo, no obstante, los objetivos de las políticas pueden variar de un gobierno a otro. Sin embargo, la esencia de la misma no cambia, así como tampoco aquellos puntos permanentes de cada país que caracterizan al país en la arena internacional.

La política exterior puede ser comprendida como un conjunto de decisiones construidas por las autoridades nacionales que sirven como orientaciones generales para seleccionar entre diversos cursos de acción, en situaciones específicas en los asuntos internacionales. Es relevante comprender que la política exterior es el área gubernamental que se especializa en la relación entre el Estado y otros actores del sistema internacional en especial otros Estados. Otro aspecto distintivo de la política exterior es que esta es formulada por el Estado al igual que las políticas domésticas, pero a diferencia de esta última su implementación es en la esfera internacional.<sup>91</sup> En este sentido coincide Hill al señalar política exterior como la suma de las relaciones externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en las relaciones internacionales.<sup>92</sup>

Tradicionalmente, el actor primario en la política exterior es el Estado, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de formular la misma, esto constituye a la misma en una política de Estado. Sin embargo en las últimas décadas, producto de la globalización, la política exterior deja de ser una actividad exclusiva o monopólica de los Ministerios de Relaciones Exteriores, adquiriendo un carácter multifacético, pluri direccional y volátil.<sup>93</sup> El nuevo contexto internacional ha dado lugar a un innumerable número de agencias estatales especializadas en diversas áreas necesarias para una correcta implementación de la política exterior como economía, comercio, cooperación, cultura, seguridad entre otras; como resultado los clásicos Ministerios pasan a ser coordinadores de la política exterior.

### 3.3.1 Objetivos de la política exterior

La política exterior actúa como la proyección por parte del Estado de la identidad internacional <sup>94</sup> más allá de sus fronteras, esto es fundamental para los objetivos de la misma. Los objetivos de la política exterior son entendidos como “...aquellas metas estables que los Estados se proponen alcanzar en el plano internacional...”.<sup>95</sup> Amadeo señala, que la elaboración de los objetivos de política exterior “...son fruto de la conciencia histórica y en esa elaboración deben participar varias generaciones (...) por eso hemos

---

<sup>90</sup> AMADEO Mario. *Manual de política internacional. Los principios y los hechos*. (2da ed.) Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1978.

<sup>91</sup> CLARKE, Michael.; WHITE, Brian. *Understanding Foreign Policy, The foreign policy systems approach*. Aldershot. Edward Elgar, 1989

<sup>92</sup> HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy* Basingstoke. Palgrave Macmillan 2003 pp. 3

<sup>93</sup> RANA, Kishan S. “*21st Century Diplomacy Key Studies in Diplomacy*”. Ed. Lorna Lloyd. 2011.

<sup>94</sup> Entendida como el conjunto de ideas determinantes para la visión propia del país y el lugar que este debería ocupar en el escenario internacional.

<sup>95</sup> AMADEO Mario. Ob. Cit. pp. 146

*dicho que los objetivos de política exterior son metas estables ya que su frecuente mutación impediría disponer el tiempo necesario para alcanzarlos... ”.*<sup>96</sup>

La política exterior tiene como cometido primordial la obtención de los intereses nacionales de los Estados, por lo tanto, dependiendo cuales sean esos intereses, la visión que cada Estado tiene para su política exterior. Siguiendo esta línea de pensamiento el objetivo principal de la política exterior es la realización de un conjunto de actividades, mediante las cuales los Estados promueven sus intereses en el escenario internacional. Los objetivos de la política exterior deben ser basados en un amplio conocimiento del contexto internacional en el que se desenvuelven los Estados y sobre el cual pretende influir. La política exterior no puede ser separada de la política interior, ya que la misma evoca los intereses nacionales en el ámbito internacional. Por lo tanto, el objetivo principal es la defensa de los intereses nacionales de acuerdo a principios históricos y geo-estratégicos que caracterizan al país. Teniendo en cuenta la formulación de los objetivos de la política exterior, Celso Lafer considera que la política exterior posee tres aspectos fundamentales, estos son: el campo estratégico militar, el campo de las relaciones internacionales y el campo de los valores. Estos tres campos deben estar en concordancia con las necesidades internas y las posibilidades externas de cada país.<sup>97</sup>

Los objetivos de política exterior pueden variar considerablemente de un Estado a otro, no todos tienen los mismos objetivos, estos dependen fundamentalmente de las esferas internas y externas; según la visión que cada país tenga de su lugar en el mundo, sus capacidades y necesidades determinarán cuáles serán los objetivos de política exterior. En la política exterior se pueden identificar dos tipos de objetivos. Los primeros son objetivos generales o permanentes, se caracterizan por ser atemporales, pueden aplicarse a cualquier escenario histórico y a cualquier Estado. En segundo lugar se identifican, objetivos concretos que expresan metas determinadas y precisas.<sup>98</sup> Los objetivos generales se pueden dividir en dos grupos de expansión y de conservación. Los de conservación buscan la manutención del llamado *status quo* que se sustenta en el apoyo irrestricto del derecho internacional, se asocia en muchos casos, este tipo de objetivos con Estados pequeños en el escenario internacional. Los objetivos de expansión se fundamentan en las ambiciones de los Estados por ocupar un lugar más relevante en el sistema internacional, pudiendo expresarse de diversas maneras ya sea en adquisición de territorios, conquista de pueblos y por último, más pertinentes con nuestra investigación, el influjo sobre mentes y prestigio.<sup>99</sup>

### **3.3.2 Instrumentos de la política exterior**

La política externa, además de un proyecto adecuado de proyección del Estado en el mundo, requiere de un conjunto de instrumentos que cuando se emplean bien, refuerzan y, cuando se utilizan mal, comprometen la

---

<sup>96</sup> AMADEO Mario. Ob. Cit. pp. 146

<sup>97</sup> LAFER, Celso. Las nuevas dimensiones de la política externa brasileña *Estudios Internacionales*. No. 79 1987, pp. 328-341 Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://www.jstor.org/stable/41391246?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/41391246?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>98</sup> AMADEO Mario. Ob. Cit.

<sup>99</sup> *Ibid.*

política internacional de un país. La acción de los Estados y los respectivos instrumentos de política exterior, tiene lugar en diferentes campos o dimensiones, tradicionalmente se habla de una dimensión política-diplomática, económica-comercial y de cooperación. El correcto empleo de los instrumentos de política exterior dependerá de los recursos disponibles sumado a la capacidad y habilidad para armonizar las clásicas y nuevas dimensiones.<sup>100</sup>

El instrumento por antonomasia de la política exterior cualquiera sea el Estado es la diplomacia. Entendida como un conjunto de organismos y procedimientos que tiene su lugar de actuación en el contexto internacional, como medio<sup>101</sup> para la consecución de los objetivos del Estado. La diplomacia en su sentido clásico pasa principalmente por aspectos enmarcados en un estilo, procedimientos, normas, protocolos, reglas y prácticas sociales para orquestar el diálogo. Esta se encuentra estructurada en los Ministerios de Relaciones Exteriores y en el servicio diplomático especializado, tanto en embajadas como consulados. Los cambios en la coyuntura internacional le dieron un nuevo perfil a la estructura tradicional de la política exterior y como consecuencia surgen nuevos instrumentos de política exterior.

Dentro de los instrumentos de la política exterior además de la clásica diplomacia para nuestra investigación son relevantes otras herramientas. Una de estas herramientas representa un claro cambio en los instrumentos de la política exterior, esta es la llamada diplomacia presidencial, la cual surge en oposición a la diplomacia burocrática y profesional; es considerada como un estilo de negociación directa entre presidentes para cada vez que se requiere tomar una decisión trascendental o por conflictos que deben ser resueltos.

Entre las herramientas de la política exterior podemos señalar la cooperación internacional y en especial en esta investigación la cooperación sur-sur. En primera instancia podemos indicar como cooperación, el esfuerzo entre dos o más Estados para abordar un área de interés común. La cooperación enfocada en el desarrollo, es entendida como fondos otorgados por Estados, organismos u organizaciones con el objetivo de promover el progreso económico y social en países en condiciones menos ventajosas; uno de los objetivos principales de la cooperación es promover la convergencia entre los estándares de vida de los países.<sup>102 103</sup>

La cooperación internacional puede de ser carácter oficial (Estados y organismos internacionales) y también de carácter no oficial/privada (empresas u organizaciones no gubernamentales). Esta ya sea, oficial o no se subdivide en diferentes tipos entre los que podemos identificar “... *por parte de otro país desarrollado (ayuda oficial al desarrollo), otro país en desarrollo (cooperación sur-sur), o de ambos*

---

<sup>100</sup> HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy* Basingstoke. Palgrave Macmillan 2003

<sup>101</sup> Vale la aclaración de que estos medios de los que se vale la diplomacia son pacíficos.

<sup>102</sup> AGECID Chile *Que es la cooperación* Ministerio de relaciones exteriores Chile [en línea]. [Consultado el 25/4/16]. Disponible en <http://www.agci.cl/index.php/que-es-la-cooperacion>

<sup>103</sup> Esto será profundizado especialmente en análisis del MERCOSUR con la creación del FOCEM, donde el principal contribuidor de fondos es Brasil.

*actuando en conjunto (cooperación triangular), o bien de un gobierno local (cooperación descentralizada), organismo internacional (cooperación multilateral)”*.<sup>104</sup>

La cooperación sur-sur es como veremos más adelante, una herramienta sumamente relevante para la política exterior brasileña en América del Sur y en especial a través de los organismos regionales (MERCOSUR y UNASUR). La Cooperación Sur-Sur puede ser entendida como el “...*intercambio de soluciones para el desarrollo —experiencias, buenas prácticas, políticas, tecnología y conocimientos técnicos— entre los países del Sur del mundo*”.<sup>105</sup> Este tipo de cooperación es horizontal, solidaria y a beneficio de todas las partes involucradas, destinada a abordar en forma conjunta los retos del desarrollo y a apoyar las principales prioridades de los países en desarrollo.

Finalmente, entre las herramientas de la política exterior, podemos señalar que la participación por parte de un Estado en un organismo internacional podría significar una herramienta útil, ya que mediante la actuación en los mismos, es posible crear regímenes y leyes; en muchos casos y en especial el de nuestra investigación, algunos Estados promueven reformas o la creación de organismos multilaterales en beneficio propio, para poder de ese modo impulsar sus intereses. En el caso de la política exterior de Brasil en los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva es sumamente relevante comprender cuales fueron los actores, dimensiones y herramientas de la política exterior brasileña con respecto a los organismos regionales MERCOSUR y UNASUR. Un capítulo fundamental de nuestra investigación analizara la política exterior brasileña y tendremos en cuenta los conceptos que acabamos de abordar.

---

<sup>104</sup> AUCI *Glosario y tipologías de la Cooperación internacional* Agencia Uruguay de Cooperación Internacional. Montevideo Febrero 2016 [en línea]. [Consultado el 25/4/16]. Disponible en [http://www.auci.gub.uy/images/Glosario-web\\_subido.pdf](http://www.auci.gub.uy/images/Glosario-web_subido.pdf)

<sup>105</sup> FAO *Cooperación Sur-Sur* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [en línea]. [Consultado el 25/4/16]. Disponible en <http://www.fao.org/partnerships/south-south-cooperation/es/>

#### 4. Regionalismo e Integración Regional

En esta sección brindaremos un análisis del concepto de regionalismo y de la integración regional en América del Sur. Es pertinente la aclaración geográfica ya que hablar de estos conceptos nos remite inmediatamente al proceso de integración europeo, el cual es por lejos el más exitoso hasta el día de hoy. Es igualmente válido argumentar que toda comparación con la integración europea resulta injusta ya que no todos los procesos apuntan al grado de sofisticación que tiene la Unión Europea y no todos tienen la duración temporal de la Unión. Más allá de la aclaración nos referiremos al proceso de integración en América del Sur comparando los dos modelos que han prevalecido durante los últimos veintiséis años: el regionalismo liberal y el post-liberal.

Comprendemos también que el regionalismo como elemento de estudio merece un análisis más detallado, es de hecho un tema sumamente amplio, pero ello no es pertinente en nuestro trabajo ya que no es la rama central por la cual transcurre nuestro estudio. Si creemos necesario introducir elementos básicos de la temática porque tanto MERCOSUR como UNASUR no dejan de ser procesos de integración regional, distintos claro está pero insertos dentro de esta temática.

Como señalamos en el marco teórico, la teoría realista considera que es ingenuo tratar a los organismos multilaterales como entidades políticas serias. El realismo reconoce que es posible actuar a través de las instituciones internacionales o regionales, sin embargo sostiene que estas son simplemente un producto de los Estados con mayor poder que buscan mantener su liderazgo o inclusive aumentarlo. Las instituciones internacionales o regionales son meramente el reflejo de la distribución de poder en el mundo, representan los intereses particulares de los Estados, generándose espacios en donde los mismos se distribuyen el poder; la integración no limita a los Estados más poderosos.

Según Gómez Mera quien toma en consideración a autores como Grieco, Haggard, Mansfield y Milner; el realismo ve a la integración regional y los bloques regionales como un surgimiento en respuesta a rivales externos que chocan directamente con intereses de los Estados miembros. Desde esta postura los neo-realistas sostienen que la integración regional ayuda a nivelar el orden mundial, a hacer una mejor distribución del poder frente a “amenazas externas”.<sup>106</sup>

Una vez clarificado cual es nuestro enfoque en la investigación podemos retomar la pregunta ¿Qué entendemos por regionalismo? Según Hurrell los términos región y regionalismo son de por sí ambiguos, la geografía explica mínimamente estos procesos aunque sin esta disciplina el regionalismo pasaría a ser algo sumamente difuso. Fishlow y Haggard refuerzan el concepto de la proximidad geográfica al afirmar que el

---

<sup>106</sup> GOMEZ MERA, Laura. How “new” is the “New Regionalism” in the Americas? The case of MERCOSUR. *Journal of International Relations and Development*, U. Miami 2008, pp. 279-308. [en línea]. [Consultado el 25/4/16]. Disponible en <http://link.springer.com/article/10.1057%2Fjird.2008.14>

regionalismo emana de “*natural forces of proximity, income and policy convergence...in this view, regionalism may owe little to policy-induced discrimination*”.<sup>107</sup>

Si bien los términos integración y regionalismo se utilizan indistintamente, lo cierto es que tienen acepciones distintas. El término integración coloca especial énfasis en las construcciones políticas de los Estados, en una mayor cohesión dando lugar a una futura unión de los mismos mediante procesos de cooperación. Aquí la proximidad física puede ser un elemento que aporte pero no es de por sí necesario para que se dé un proceso de integración. Por el otro lado, el término regionalismo está más cargado de simbolismos geográficos (la propia palabra lo evidencia) al pertenecer los actores a un mismo espacio físico en donde elementos de integración pueden darse por políticas intencionales o pueden ser resultado de interacciones no esperadas.<sup>108</sup> “*La regionalización no necesariamente se basa en la conciencia política de un Estado o grupo de Estados (...) las migraciones, los mercados y las redes sociales llevarían a la interacción creciente y a la interconectividad*”.<sup>109</sup>

El regionalismo ha sido estudiado desde diversas perspectivas (políticas, económicas, culturales, sociales) y según Hurrell no existen regiones “naturales” si no que todas ellas son construcciones políticas de los Estados las cuales se enfocan en los aspectos mencionados anteriormente.<sup>110</sup> Hurrell añade a esto que es relevante en esto último como los “*...political actors perceive and interpret the idea of a region that is critical: all regions are socially constructed and hence politically contested...*”.<sup>111</sup>

Una definición clásica de integración que no se encuadra en la perspectiva realista que guía nuestra investigación, pero que de igual manera es relevante para una cabal comprensión del concepto es la que propone Ernst Haas, el cual señala integración como el proceso por el cual los actores políticos nacionales de diversas áreas, son persuadidos para cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, este contara con instituciones que poseen jurisdicción por encima de los Estados Nación preexistentes; es decir se da lugar a organismos supranacionales.<sup>112</sup> En *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre theorizing* Haas añade que los Estados se integran voluntariamente mezclándose, uniéndose con sus vecinos y de esta manera perder los atributos de soberanía y a la vez adquiriendo nuevas técnicas para resolver conflictos entre ellos desde una perspectiva supranacional.<sup>113</sup>

---

<sup>107</sup> MANSFIELD, Edward. MILNER, Helen. *The Political Economy of Regionalism*. Columbia University Press New York 1997

<sup>108</sup> PASQUARIELLO, Karina. SUAREZ, Ana. Percepções governamentais sobre a integração regional na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional* BEPI 2015 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6474/1/BEPI\\_n21\\_Percepções.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6474/1/BEPI_n21_Percepções.pdf)

<sup>109</sup> PERROTTA, Daniela. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. *Relaciones Internacionales. Teorías y debates* pp.197-252

<sup>110</sup> HURRELL, Andrew. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*. Vol. 21, No. 4 1995, pág. 331-358 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/20097421?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/20097421?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> HAAS, Ernst. International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, Vol. 15, No.3 1961, pp. 366-392 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971\\_1s2009/haas1961.pdf](http://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971_1s2009/haas1961.pdf)

<sup>113</sup> HAAS, Ernst. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre theorizing *International Organization*, Vol. 24, No. 4, 1970, pp. 607-646 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/2706149?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2706149?seq=1#page_scan_tab_contents)

Esta visión no se aplica al caso de MERCOSUR y UNASUR porque según nuestra visión Brasil utiliza las plataformas de estas organizaciones para impulsar su liderazgo regional. No compartimos la idea de pérdida de soberanía y autonomía del Estado frente a una estructura regional supranacional. Sin embargo, Haas sí señala una característica que es relevante sin importar la visión teórica; esta es que la integración es generada a través de esfuerzos que no implican la coerción de un Estado con respecto a otro; la integración se da porque los Estados de manera voluntaria y consiente crean una nueva unidad de carácter institucional.<sup>114</sup>

Malamud considera la integración regional como procesos que son formalizados y conducidos exclusivamente desde los Estados.<sup>115</sup> Otro aspecto relevante que refuerza lo anterior es que en América Latina y en especial en la región que ponemos foco en nuestra investigación América del Sur, los procesos de integración se caracterizan por la relativa debilidad o ausencia del papel de actores de carácter transnacional; por lo tanto son los Estados nacionales los que inciden directamente en la construcción de los procesos de integración marcando los tiempos y las formas en las cuales se deben dar los mismos.<sup>116</sup>

A su vez, la integración regional y el regionalismo difieren como objeto de estudio según la corriente de pensamiento en Relaciones Internacionales que se tome. El realismo, constructivismo o el liberalismo brindarán enfoques distintos ya que su visión de la interacción de los Estados difiere. Si bien una temprana evaluación podría sugerirnos que el realismo rechaza a la integración regional como fenómeno en las relaciones internacionales, un análisis más cauto nos permite apreciar que ello no es del todo cierto y de hecho el realismo tiene importantes aportes a la materia. La visión anárquica del mundo que descansa sobre el poder soberano de los Estados frente a cualquier tipo de organización supranacional no parece ayudarnos a comprender como la integración puede caber en este esquema. Sin embargo, existe dentro del realismo respuestas sumamente útiles a la hora de evaluar el fenómeno.

La Teoría de Estabilidad Hegemónica por ejemplo argumenta que la cooperación y la integración se puede dar siempre y cuando haya un Estado con el poder suficiente como para poder brindar “*bienes colectivos*”<sup>117</sup> y hacerse cargo del gasto que supone la integración regional (ya sea mediante instituciones, financiación de proyectos o préstamos benevolentes). El interés racional del Estado lleva a que asumirá estos gastos de “paymaster” siempre y cuando los beneficios que surjan sean mayores a los costos. “*It is clear that unless there is a dominant power that is both able and willing to provide these collective goods, cooperation cannot occur...In order to be considered to have the ability to Foster cooperation a hegemon*

---

<sup>114</sup> HAAS, Ernst. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre theorizing *International Organization* Ob. Cit.

<sup>115</sup> MALAMUD, Andrés. *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*. Artículo presentado en Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Buenos Aires, 2010 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/ALACIP2010.pdf>

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Collective goods, refiriéndose a aquellos bienes en donde el gasto corre por cuenta del Estado con mayor poder.

(state) must have relatively more power than all other states so that it can effectively coerce them into cooperation or take on the entire costs of the provision of the collective goods".<sup>118</sup>

¿De qué forma se vincula esta idea con Brasil y MERCOSUR/UNASUR? En el caso de UNASUR es donde podemos trazar una relación más directa. Ha sido en esta organización subregional en donde se ha excluido a una potencia hegemónica como lo son los Estados Unidos, conformando de esa manera un espacio autónomo de decisión en donde Brasil puede ejercer su influencia más libremente. El regionalismo no es solo un objetivo en sí mismo, si no que a la vez es un instrumento para ejercer influencia a nivel global y contrabalancear a los Estados Unidos.<sup>119</sup> En este escenario creemos que Brasil se encuentra dispuesto a financiar (y de hecho lo hace mediante FOCEM y el BNDES) a Estados más débiles dentro de un esquema de integración como lo es UNASUR y MERCOSUR para lograr una mayor influencia en la región y asentar un liderazgo regional. "*A materially advantaged state has a strong interest in providing leadership to its sphere of influence. This means, for instance, the provision of public goods...*".<sup>120</sup>

Es importante destacar que la integración es un elemento que se encuentra a nivel constitucional en Brasil, siendo su búsqueda uno de los pilares fundamentales de la política exterior brasileña. En su artículo 4 versa un párrafo único el cual enuncia; "*La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones*".<sup>121</sup> El hecho de encontrarnos con este enunciado en la carta magna no hace más que reafirmar la importancia que tiene para el Brasil la integración regional, especialmente la Latinoamérica.<sup>122</sup> Refuerza también lo expuesto por el ex Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno Lula, Celso Amorim, quien decía "*No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade.*"<sup>123</sup>

#### 4.1 Regionalismo e integración regional en América del Sur

En el regionalismo e integración de América del Sur en los últimos veintiséis años se pueden identificar dos variantes o estilos diversos de interpretar el papel de la integración regional sudamericana, el primero es el llamado *regionalismo abierto* o *nuevo regionalismo* que tuvo su auge en la década de los noventa y la segunda variante surge a partir del año 2003 y se le conoce como *regionalismo post liberal*. La relevancia

<sup>118</sup> BROOK, Dominic. *The rise of regionalism: A neo-utilitarian approach*. Ohio State University - Michael E. Moritz College of Law 2006 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=923108](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=923108)

<sup>119</sup> GOMEZ SARAIVA, Miriam.; GRATIUS, Susanne. *Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas*, CEPS working document, 2013. [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://aei.pitt.edu/40231/1/WD\\_No\\_374\\_Brazil's\\_Continental\\_Regionalism.pdf](http://aei.pitt.edu/40231/1/WD_No_374_Brazil's_Continental_Regionalism.pdf)

<sup>120</sup> FLEMES, Daniel.; WOJCZEWSKI, Thorsten. Contested leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa. *GIGA WorkingPapers*2010 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp121\\_flemes-wojczewski.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp121_flemes-wojczewski.pdf)

<sup>121</sup> Constitución de la República Federativa del Brasil, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId668348>

<sup>122</sup> Como dato que refuerza el regionalismo podemos agregar lo que menciona Soares de Lima y Hirst en "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities"; "*The period since 2002 has seen a major reallocation plan within Itamaraty, with the number of diplomats in South America almost doubled and the number of those in European countries drastically reduced.*"

<sup>123</sup> MALAMUD, Andrés. *A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. Latin American Politics and Society*2011 pp. 1-24 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x/abstract>

de analizar las diversas variantes del regionalismo en América del Sur se debe fundamentalmente a que ambas en sus respectivas épocas fueron determinantes en el armado de la política exterior brasileña y por lo tanto en el carácter que adoptaron los dos organismos regionales que identificamos como parte fundamental de la plataforma de liderazgo regional brasileño, MERCOSUR y UNASUR.

En primera instancia es necesario recordar de manera sucinta cuales son los antecedentes de la integración y regionalismo en América del Sur. El periodo que da comienzo al finalizar la segunda guerra mundial, caracterizado por la guerra fría; en América del Sur tendrá su impacto a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).<sup>124</sup> La CEPAL bajo la figura de Raúl Prebisch y otros académicos desarrollaron el pensamiento *cepalino*, el cual se caracterizaba por considerar que el comercio internacional era solamente beneficioso para quienes exportaban productos manufacturados e importaban materias primas. Esta situación que afectaba directamente a América del Sur, debido a su condición de productor de materias primas se vería empeorada por la caída de los términos de intercambio<sup>125</sup> el pensamiento propuesto por la CEPAL y Prebisch es conocido como la Teoría de la Dependencia la cual se basa en un enfoque centro-periferia.<sup>126</sup>

La solución que propone Prebisch, consiste en que América del Sur puede lograr el desarrollo a través de una estrategia enfocada en un política económica y comercial de industrialización por sustitución de importaciones.<sup>127</sup> Es esta manera la llamada periferia – países subdesarrollados con dependencia de la exportación de materias primas- podrá industrializarse, generándose el ambiente proclive para el progreso técnico y elevar el bienestar de los países. Amado Luiz Cervo señala con respecto al pensamiento cepalino que “*A estratégia de ação proposta por eles envolvia o esforço interno das nações no sentido de promover a industrialização como política de Estado, adequando política exterior e ação diplomática para induzir um novo modelo de inserção internacional...*”.<sup>128</sup>

Este periodo que abarca desde fines de la década de 1940 hasta la década de 1980 podemos observar que se caracteriza por un aumento en el papel del Estado. Los dirigentes de países de América del Sur influenciados por el pensamiento *cepalino*, consideraban que el comercio internacional no tenía posibilidades debido al deterioro de términos de intercambio de las materias primas exportables, el temor hacia las intenciones del sector privado y poca apuesta al sistema multilateral del comercio propuesto por el acuerdo del GATT. La solución a esto es como decíamos un cambio en el papel del Estado siendo este el protagonista central de la economía interviniendo en cada aspecto relevante donde las empresas públicas y

---

<sup>124</sup> La CEPAL fue establecida en el año 1948 por las Naciones Unidas y es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

<sup>125</sup> El deterioro de los términos de intercambio quiere decir que de mantenerse estables los volúmenes exportados, su capacidad de compra de bienes y servicios desde el exterior, es decir, su capacidad de importar, se vería disminuida con el correr del tiempo.

<http://prebisch.cepal.org/es/sigloXXI/terminos-intercambio>

<sup>126</sup> PEREZ, Esteban CALDENTEY, Osvaldo. *CEPAL Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico* CEPAL Chile 2012

<sup>127</sup> La ISI es entendida como una política de “desarrollo hacia adentro” altamente proteccionista que se asocia generalmente con una reacción ante las conmociones externas que significaron la gran depresión y la segunda guerra mundial

<sup>128</sup> CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros* Editora Saraiva 2006 pp. 14

la planificación centralizada, serían fundamentales, dejando a los sectores privados hacia un lado.<sup>129</sup>

Es importante considerar las implicancias del pensamiento *cepalino* para la política exterior brasileña; Soares de Lima remarca que el modelo de la CEPAL sirvió como puente para la creación de una identidad regional y a la vez congenio con los objetivos desarrollistas de las autoridades brasileñas y sus políticas.<sup>130</sup>

Los procesos de regionalismo e integración regional en América del Sur se ven influenciados directamente por la política de sustitución de importaciones, dándose una apertura regional parcial, este periodo será denominado como regionalismo cerrado o autonómico, debido a que se caracterizó por una apertura regional parcial utilizada como un medio para superar las restricciones de tamaño de los mercados y reducir las ineficiencias asociadas a la industrialización.<sup>131</sup> El organismo regional que simboliza este periodo es la Asociación de Libre Comercio (ALALC). Este modelo para mediados de la década de 1980 se encontraba agotado principalmente por el incumplimiento de las pautas marcadas, ineficiencias en las industrias, mercados acotados, sumado a la denominada crisis de la década de 1980 debido al descontrol de la deuda externa que marcó este periodo como la década perdida.

#### 4.1.1 Regionalismo Abierto

El final de la década de 1980 y principios de 1990 se generaron grandes transformaciones que sentarían las bases de un cambio rotundo en la visión del regionalismo e integración regional en América del Sur.<sup>132</sup> El regionalismo e integración regional en la década de los noventa será conocido de diversas maneras: Regionalismo Abierto/Nuevo Regionalismo/Regionalismo Neoliberal. Podemos señalar sus bases conceptuales en autores como Ethier o Bergsten, el primero señala el nuevo regionalismo como el abandono de todas las políticas anti mercado privilegiando al sistema multilateral, fomento de las inversiones extranjeras y liberalizar la economía a través de reformas.<sup>133</sup>

Por su parte Bergsten señalaba en 1998 que regionalismo abierto puede ser considerado como un esfuerzo para resolver uno de los principales dilemas de las políticas de comercio internacional, como lograr la compatibilidad entre los beneficios de la liberalización regional y el sistema internacional de comercio englobado en la recientemente creada Organización Mundial del Comercio.<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> BID *Mas allá de las fronteras el nuevo regionalismo en América Latina 2002* Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2002 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub\\_id=b-2002](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-2002)

<sup>130</sup> SOARES DE LIMA, Regina. *El lugar de América del Sur en la política exterior brasileña* Departamento Cultural. Ministerio de Relaciones Exteriores Itamaraty Brasil. [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/obrasintegracao-esp02.pdf>

<sup>131</sup> BOUZAS, Roberto. FANELLI, José. *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Fundación OSDE, Argentina 2001 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/MERCOSUR.pdf>

<sup>132</sup> Esto se refiere principalmente al fin de la Guerra Fría y el triunfo del sistema capitalista y liberal quedando de lado el Comunismo; sumado a que en América del Sur comienza la transición hacia un modelo democrático después de décadas marcadas por sistemas dictatoriales.

<sup>133</sup> ETHIER, Wilfred. The new regionalism. *The economic journal* Vol. 108 No. 449 1998 pp. 1149-1161 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://people.ds.cam.ac.uk/mb65/library/ethier.1998.pdf>

<sup>134</sup> BERGSTEN, Fred. Open regionalism *The World Economy* Vol. 20, 1997 pp. 545-565 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9701.00088/abstract>

Es relevante considerar el llamado Consenso de Washington en el surgimiento del nuevo regionalismo o neoliberal, John Williamson economista de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, decide en el año 1989 realizar un análisis relativo al impacto de las viejas ideas desarrollistas implementadas por los gobiernos latinoamericanos desde la década de 1950 y como estas pueden ser abandonadas por las políticas consideradas apropiadas por las instituciones internacionales. Para esto recomienda cuáles son las reformas económicas que América Latina debería realizar en la próxima década.<sup>135</sup> El mismo se llama Consenso de Washington debido a que las reformas que recomienda son las que las principales instituciones en la ciudad de Washington DC consideraban apropiadas para América Latina, Williamson señala que las instituciones son la clase política del Congreso de los Estados Unidos, los miembros de la administración Federal y la Reserva Federal; así como los tecnócratas de las instituciones internacionales –Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo- y los centros de investigación conocidos como think tanks.<sup>136</sup>

Las principales reformas que según el Consenso de Washington deberían aplicar los países de América Latina consistían en un conjunto de 10 puntos: - Disciplina Fiscal - Redirección de prioridades del gasto público - Reforma Impositiva - Liberalización del tipo de interés - Tipo de cambio competitivo - Liberalización del comercio - Liberalización de la inversión extranjera directa - Privatizaciones - Desregularización - Derechos de propiedad.<sup>137</sup>

En América del Sur estos conceptos y recomendaciones son tomadas principalmente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Este organismo ha publicado una serie de papers o documentos donde desarrolla esta nueva visión para los Estados de América del Sur y la integración regional. Entre los documentos podemos señalar una serie de tres documentos elaborados por la CEPAL *“Transformación productiva con equidad”* de 1991, *“El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”* de 1994 y *“Transformación productiva con equidad la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa”* de 1996.

En estos documentos de la CEPAL -que anteriormente tenía una visión proteccionista- propone su visión de cómo América del Sur debiera adaptarse a los nuevos desafíos que se presentan en un mundo que experimentaba grandes cambios. Esta nueva visión de la integración reconoce los errores del pasado, ya que el acuerdo comercial Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, no desempeñaba un papel relevante, principalmente esto promovido por el modelo recomendado por Prebisch de industrialización sustitutiva de importaciones que limitaba los esfuerzos por estimular las exportaciones. Esto se ve acentuado debido a una de las principales debilidades del modelo y su aplicación en la región, que es lo

---

<sup>135</sup> WILLIAMSON, John. *A Short History of the Washington Consensus* Fundación CIDOB Conferencia presentado en “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, España. 2004. [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <https://piie.com/commentary/speeches-papers/short-history-washington-consensus>

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

limitado de sus mercados y búsqueda de una alternativa que se adapte al nuevo contexto internacional, donde se experimenta una explosión de la globalización.<sup>138 139</sup>

En esta etapa el Estado tiende a retirarse de la economía, ya que es ineficiente por lo tanto se marca como principales objetivos abrir la economía estimulando la recepción de inversión extranjera que permita el desarrollo y aumentar la competitividad para adaptarse al libre mercado. Podemos observar la visión de la CEPAL la cual considera que las prolongadas crisis económicas en la década de los ochenta y los cambios internacionales, han sido fundamentales en América Latina para buscar nuevas formas de adaptarse a la nueva realidad y los desafíos que esta conlleva.<sup>140</sup> Las políticas que propone la CEPAL para este nuevo periodo consisten en compromisos entre los Estados de la región, principalmente la reducción progresiva de las prácticas consideradas como discriminatorias en el comercio internacional, estabilización macroeconómica, propiciar las condiciones para la facilitación del comercio y el fomento para la construcción de infraestructura moderna.<sup>141</sup> Estas políticas eran consideradas por la CEPAL de carácter fundamental para impulsar la competitividad de la economía y que a la misma vez permitiera una correcta inserción de la región en un contexto internacional de creciente globalización.

La misma CEPAL en sus documentos utiliza el término de regionalismo abierto para señalar al proceso que surge al ser necesario conciliar -como señalan Bergsten y Ethier- la interdependencia generada a partir de acuerdos comerciales preferenciales (MERCOSUR-NAFTA-CAN) y la liberalización comercial generalizada (OMC); esto hará de la integración un cimiento que favorezca y estimule la formación de una economía internacional más abierta y transparente. El Banco Interamericano de Desarrollo consideraba que estos cambios eran necesarios debido al “...decepcionante desempeño de las primeras iniciativas de integración económica y el casi colapso del comercio regional durante la crisis de los ochenta...”.<sup>142</sup>

Es relevante remarcar las reflexiones de Amado Cervo el cual considera el regionalismo abierto, como el deseo por parte de los gobiernos de encontrar una vía que permita adaptarse a la nueva realidad internacional, esto pasa -coincidentalmente con las ideas expresadas anteriormente- por lograr “...*Conciliar a interdependência posta em marcha pelos processos de integração da América Latina com a interdependência da liberalização do mercado global. Assim, a integração passa a ser resseguro eventuais ameaças... Pelo desenfreado do liberalismo mundial...*”<sup>143</sup> Este periodo se caracteriza por grandes transformaciones marcadas por el fin de la guerra fría, el triunfo del sistema económico capitalista liberal por sobre el

---

<sup>138</sup> SOARES DE LIMA, Regina. VASCONCELOS, Marcelo. Globalização, Regionalização e América do Sul *Observatorio político Sul-Americano* IUPERJ/UCAM 2005 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22212\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22212_Cached.pdf)

<sup>139</sup> CEPAL *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* Santiago de Chile 1994 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

<sup>140</sup> CEPAL *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* Ob. Cit.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> BID *Mas allá de las fronteras el nuevo regionalismo en américa latina 2002* Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2002 pp. 1 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub\\_id=b-2002](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-2002)

<sup>143</sup> CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros* Ob. Cit. pp.22

modelo soviético y el regreso de las democracias fueron determinantes para generar el gran impulso la globalización de la economía internacional.<sup>144</sup> Es relevante en el contexto de América del Sur la afinidad política entre los gobiernos electos democráticamente que permitiría dar un gran impulso a las políticas de integración regional. En su mayoría los gobiernos sudamericanos de la década del noventa se caracterizan por ser de tendencia neoliberal, el presidente de Argentina Menem, en Brasil Collor de Melo, Itamar Franco y después Fernando Henrique Cardoso, en Uruguay Luis Alberto Lacalle y lo mismo sucede en los restantes países de América del Sur.<sup>145</sup>

Podemos señalar, considerando lo expuesto hasta el momento que en la década de los noventa en América del Sur los gobiernos coincidían fuertemente en las propuestas del Consenso de Washington y en el regionalismo abierto de la CEPAL. Estos entendían que era necesario aplicar una serie de reformas económicas, que permitieran reducir el papel del Estado, favoreciendo la liberalización económica. Las reformas que se implementarían actuarían mediante las fuerzas del libre mercado; como una herramienta para obtener el tan ansiado crecimiento económico, con la convicción que el resultado permitiría el desarrollo social y económico.

Ese convencimiento en la necesidad de adaptarse al nuevo contexto internacional y dejar atrás las políticas proteccionistas, llevó a los diversos gobiernos a incentivar en mayor medida los sectores de la economía que presentaran ventajas competitivas y que pudieran tener una mayor proyección en el mercado internacional. Gomes Saraiva considera que el regionalismo abierto de la década del noventa se caracterizaba por la “...*expectativa de articulação entre os países com vistas a construir uma economia de escala que pudesse competir em melhores condições na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais. O novo regionalismo significou a contraparte do neoliberalismo nos processos de integração regional e orientou as análises das experiências sul-americanas neste período...*”.<sup>146</sup>

Este contexto hizo propicio el surgimiento de organismos regionales que se centraban exclusivamente en aspectos comerciales como la promoción del libre comercio y la búsqueda de inserción internacional. El organismo -que será objeto de nuestra investigación de la política exterior brasileña del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva- tiene su concreción en la década de los noventa, es el MERCOSUR.

En primera instancia durante este período Brasil y Argentina firmaron diversos tratados de cooperación, el más importante la Declaración de Iguazú siendo este acercamiento entre ambos países el antecedente más

---

<sup>144</sup> En el año 1986 el comienzo de la denominada Ronda Uruguay que finaliza en 1994 con la transformación del acuerdo GATT en la Organización Mundial del Comercio y el auge del multilateralismo; la firma del tratado de Maastricht en 1993 que consolida la unión económica en Unión Europea; las negociaciones que comienzan en 1990 entre Estados Unidos, Canadá y México para la firma en 1994 del Tratado de Libre comercio de América del Norte; la Iniciativa de las Américas por parte de Estados Unidos para la firma de un acuerdo de libre comercio entre todos los Estados del continente Americano

<sup>145</sup> Nos centramos en estos tres países porque son los actores fundamentales junto a Paraguay en la creación del MERCOSUR

<sup>146</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro *Carta Internacional Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Vol. 8, n. 1, pp. 3-21 2013 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/79/53>

directo del MERCOSUR. El MERCOSUR es producto del contexto, el regreso de los gobiernos democráticos en América del Sur; y a los acuerdos de cooperación entre Brasil y Argentina se suman las dos economías pequeñas del Cono sur para dar forma a un nuevo proyecto de integración regional. Con la firma del tratado de Asunción en 1991 se crea oficialmente el MERCOSUR; en la década del noventa se caracteriza por ser un organismo regional limitado a aspectos comerciales, en el tratado fundacional se propone crear un mercado común; como la propia institución señala “...es un proceso abierto y dinámico. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generará oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional...”.<sup>147</sup>

Existen diversas interpretaciones del surgimiento del MERCOSUR; una publicación del organismo brasileño Instituto de Pesquisa Económica Aplicada IPEA<sup>148</sup> lo señala como el resultado de un consenso ideológico prevaleciente en los noventa de carácter neoliberal, basado en la idea de que el Estado debía tener una actuación mínima en la economía.<sup>149</sup> Por su parte Malamud considera la creación del MERCOSUR como un típico caso del regionalismo abierto de la década de los noventa que se encuentra en consonancia con el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio;<sup>150</sup> esta visión coincide con los aspectos fundamentales del regionalismo abierto la cual consiste en mezclar lo más beneficioso del regionalismo y el multilateralismo.

El MERCOSUR era considerado principalmente por Brasil como un instrumento para la inserción en la economía de libre mercado competitiva y consolidar a largo plazo el liderazgo regional en aspectos tanto económicos como políticos. Es por esto que podemos identificar un aspecto relevante en la creación del MERCOSUR que sigue la línea de nuestro marco teórico, la baja o débil institucionalidad, sin ningún aspecto de supranacionalidad –fundamental en la perspectiva realista en las relaciones internacionales- esto es un aspecto deliberado en la estructura del MERCOSUR. Esto es muy relevante debido a que asegura a Brasil dos cosas a la misma vez, primero mantener la soberanía o autonomía de su política exterior y políticas (monetaria, fiscal, comercial) y en un segundo lugar fortalecer la posición como *global player* y representante regional; capaz de negociar en instancias multilaterales y expandir el desarrollo brasileño.<sup>151</sup>

Con respecto a este último punto podemos traer a colación las palabras expresadas por el Canciller de Brasil Felipe Lampreia en el periodo 1995-2001 “...O MERCOSUL é um processo essencialmente aberto ao exterior...O desenvolvimento do MERCOSUL é parte de um amplo esforço de abertura econômica,

---

<sup>147</sup> MERCOSUR *En pocas palabras* MERCOSUR 2016 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en-pocas-palabras>

<sup>148</sup> El Instituto de Pesquisa Económica Aplicada IPEA es una fundación brasileña de carácter federal vinculada al Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. El mismo se especializa en realizar investigaciones que sirvan para proveer soporte técnico para la formulación o reformulación de las acciones gubernamentales y la correcta aplicación tanto de políticas públicas como de programas de desarrollo.

<sup>149</sup> DESIDERA NETO, Walter.; et al. *O Brasil e novas dimensões da integração regional* Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

<sup>150</sup> MALAMUD, Andrés. *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional* presentado en Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Buenos Aires, 2010 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/ALACIP2010.pdf>

<sup>151</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and MERCOSUR. OB. Cit. pp. 151-168

*liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. O processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como instrumento para uma participação mais ampla no mercado global.”*<sup>152</sup>

El regionalismo abierto en América del Sur tuvo su máxima expresión a través del MERCOSUR, los primeros años del organismo estuvieron caracterizados por un gran optimismo en la capacidad de las reformas económicas en fomentar el libre mercado, teniendo como objetivo fundamental un aumento del comercio y del desarrollo económico. El MERCOSUR en la década de los noventa como mencionamos tenía un papel circunscripto en aspectos comerciales, a través de rebajas arancelarias progresivas y el compromiso de establecer un arancel externo común que garantice la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción. El comercio intrarregional en los noventa creció significativamente, entre 1991 y 1996 el intercambio comercial entre los miembros creció de US\$ 9.115 millones hasta aproximadamente US\$ 35.000 millones.<sup>153 154</sup>

Sin embargo, a pesar del aumento del comercio intrarregional y del crecimiento de las economías, comenzó a evidenciarse una pérdida de impulso y debilitamiento de los compromisos regionales estableciéndose un clima de conflictividad, el comercio intrarregional comienza a caer en forma pronunciada y los miembros comienzan actuar de manera unilateral, generado a partir de una sucesión de crisis económicas internacionales: México en 1995, Sudeste Asiático en 1997 y Rusia en 1998. El punto culminante en el deterioro del MERCOSUR se puede identificar en la devaluación en Brasil del real en 1999 que impactó sobre los países de la región, provocando grandes dificultades al proceso de integración. Las crisis internacionales contrajeron el comercio del bloque regional tanto hacia el resto del mundo como en el interior del mismo.<sup>155</sup>

El progresivo aumento de la interdependencia macroeconómica entre los países del MERCOSUR, sumado a la vulnerabilidad derivada de la apertura económica, hizo a los países que había promovido el regionalismo abierto ser víctimas del contexto económico internacional. Se generaron graves crisis económicas en el periodo 1999-2002 donde los países del bloque regional<sup>156</sup>, experimentaron un aumento del endeudamiento externo, recesión económica, aumento de la inflación, devaluaciones abruptas, crecimiento del desempleo y por lo tanto de la pobreza.

---

<sup>152</sup> VIGEVANI, Tullo. RAMANZINI, Haroldo. Autonomía, Integração Regional e Política Externa Brasileira: MERCOSUL e Unasul. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 57, No 2, 2014 pp. 527 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200008)

<sup>153</sup> Instituto de Planificación de Transporte e Infraestructura (IPTI) del MTOP Uruguay *Estudio de Integración Regional* MTOP-OEA – FONPLATA Uruguay 1999 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea75s/ch03.htm#CAP%CDTULO%201%20EVOLUCI%D3N%20Y%20COMPOSICI%D3N%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR%20DE%20LOS%20PA%CDSES%20DEL%20MERCOSUR>

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> LARRACHARTE, Mariana MPACTO DE LAS CRISIS INTERNACIONALES DE LOS '90 EN EL MERCOSUR *Ciencias Económicas* 28-No. 1: 2010 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcedi/PE/2011/08037.pdf>

<sup>156</sup> Las crisis económicas a las que hacemos referencia son en Brasil 1999, Argentina 2001 y Uruguay 2002. Esta crisis tuvieron un fuerte impacto en los sistemas financieros y bancarios; afectando en mayor medida a la Argentina y posteriormente a Uruguay.

Es interesante considerar la opinión acerca del fracaso del neoliberalismo propuesta por Vargas Llosa en el cual señala que en América Latina en la década de los noventa “...la corrupción imperó de una manera realmente vertiginosa, eliminando las posibilidades de una inmensa mayoría de cumplir sus expectativas, sus sueños, y enriqueciendo pavorosamente a unas pequeñas, ínfimas, minorías unidas con el poder...”<sup>157</sup> Vargas Llosa agrega que las reformas liberales promovidas por el consenso de Washington y la CEPAL aplicadas por diversos gobiernos fueron mal hechas debido a que “...Se privatizó transfiriendo monopolios públicos a monopolios privados. ¿Para qué se privatizó? No para lo que se debe privatizar, según creemos nosotros, los liberales: para que haya competencia y para que la competencia mejore los productos y los servicios y baje los precios, y para diseminar la propiedad privada entre quienes no son propietarios...No: se hizo para enriquecer a determinados intereses particulares, empresarios, compañías, o a los propios detentadores del poder.”<sup>158</sup>

La mencionadas crisis económicas y sociales, sumado al deterioro del MERCOSUR significaron el fin del regionalismo abierto o neoliberal. A partir del año 2003 comienzan a ser elegidos gobiernos de tendencia socialista o progresista que tenían como objetivo corregir los grandes errores del periodo anterior, garantizando un mayor y más equitativa redistribución de la riqueza, eliminar la pobreza, promover la igualdad y dar paso a la "justicia social". El surgimiento de los gobiernos progresistas son resultado de la insatisfacción con los resultados en términos de crecimiento, empleo e inclusión social, de las políticas liberales de los años 1990.<sup>159</sup>

#### 4.1.2 Regionalismo post-liberal

El regionalismo postliberal<sup>160</sup>, pos neoliberal, progresismo renovado o regionalismo post-hegemónico<sup>161</sup> es una nueva etapa del regionalismo en América del Sur que rompe con el regionalismo liberal, abierto o comercial que se dio en la década de los 90'. Al diferenciar los procesos estamos afirmando que existen elementos distintivos en uno y en otro, que responden a lógicas distintas y que las consecuencias de ambos son también diferentes. *La caracterización de “post-liberal” está dada, entonces, por el interés de los gobiernos sudamericanos por trascender el modelo de nuevo regionalismo imperante en la década anterior.”*<sup>162</sup>

Su comienzo se da con la asunción de gobiernos de corte más progresista a comienzos de la década pasada, con presidentes como Chávez, Lula, Kirchner y Evo Morales. Más allá de la sintonía ideológica en común

---

<sup>157</sup> VARGAS LLOSA, Mario. Por qué fracasa América Latina *La ilustración liberal: revista española y americana* 2010 pág. 22 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www.ilustracionliberal.com/45-46/por-que-fracasa-america-latina-mario-vargas-llosa.html>

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> DESIDERA, Walter.; ALVES, Rodrigo. *Perspectivas para la integración de América Latina* 2. ed., Brasilia, Brasil. IPEA CAF, 2013. en línea. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro\\_perspectivas\\_integracion.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_perspectivas_integracion.pdf)

<sup>160</sup> Término acuñado por Sergio da Motta y Sandra Ríos.

<sup>161</sup> Término acuñado por Briceño Ruiz.

<sup>162</sup> PERROTTA, Daniela. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. Ob. Cit. pp.197-252

todos ellos comparten como característica presidencias basadas en fuertes liderazgos en donde su impronta es visible también en la Política Exterior. La firma del consenso de Buenos Aires en 2003 entre los presidentes Kirchner y Lula da Silva es quizás el comienzo más claro de este nuevo regionalismo junto a la elección de Chávez en 1998.

El consenso de Buenos Aires buscaba ser la alternativa al consenso de Washington<sup>163</sup> propuesto años antes por los principales organismos de crédito internacionales como el FMI, Banco Mundial y por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Su final empero resulta debatible dada la situación actual que pesa sobre países como Venezuela o Brasil y el cambio de rumbo de otros como Argentina.

Entendemos que Sanahuja (2008) proporciona de forma más clara las características de este nuevo regionalismo que pueden resumirse en las siguientes;

- a) La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b) El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post Consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c) Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.<sup>164</sup>

Tres elementos son por ende clave para comprender el regionalismo pos-liberal; Primero un fuerte distanciamiento con las políticas de libre mercado y asociado a ello las privatizaciones y el papel que jugaron las empresas privadas. Las crisis económicas de fines de los 90 y principios de los 2000 evidenciaron el agotamiento del modelo liberal y la necesidad de adoptar nuevas políticas que privilegiaran aspectos más sociales. *“En pos de dejar espacio de crecimiento” al mercado, el Estado se replegó al punto de tolerar altos grados de exclusión social. La integración de los 90, solo beneficiaba a los sectores*

---

<sup>163</sup> El consenso de Washington fue una serie de 10 puntos económico propuestos por John Williamson en 1989 con el fin de resolver las crisis latinoamericanas. Sus puntos más controversiales incluyen la privatización de empresas estatales, apertura de mercados, recibir inversión extranjera directa, desregulación de mercados, desregulación de los tipos de cambio y de la economía en general quitándole peso al Estado. Principalmente los líderes progresistas veían este consenso como una injerencia directa de Washington en la región, un intervencionismo económico que debilitaba la soberanía de los estados.

<sup>164</sup> SANAHUJA, José. 2008 Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En: LANEYDI, Alfonso. *Integración en América Latina y el Gran Caribe* Buenos Aires Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) pp. 11-55

vinculados con la exportación de materias primas y al financiero”.<sup>165</sup> Segundo, la primacía de lo político con respecto a lo económico/comercial (ello es notoriamente visible en la marcada caracterización de las nuevas organizaciones regionales como ALBA<sup>166</sup>, UNASUR o inclusive el estancamiento comercial del MERCOSUR que ha promovido otros canales de corte político como el Parlasur<sup>167</sup>). “...Nos anos 2000, a tônica parece ser a demanda política por regiões... A demanda por regionalismo no iniciar do século XXI é política”.<sup>168</sup>

Tercero, la visión de un Estado fuerte como motor principal del desarrollo de la economía en contraposición a las ideas prevalecientes en el modelo neo-liberal que privilegiaba el papel de las empresas privadas como generadoras de crecimiento económico. En el discurso de algunos líderes la globalización y el neo-liberalismo son vistos como amenazas capaces de socavar el papel del Estado desarrollista, garante del crecimiento económico. Consecuentemente se ve como necesario adoptar una estrategia regional proteccionista y/o defensiva con el fin de preservar el papel de un Estado fuerte y eficiente capaz de balancear el poder hegemónico de los Estados Unidos y de los organismos de créditos internacionales como el FMI.<sup>169</sup> “La recuperación de las capacidades estatales, como lógica reacción a la excesiva presencia del mercado, se justifica en la necesidad de establecer mecanismos de inclusión social. El post-neoliberalismo refleja el consenso sobre la necesidad de adopción de medidas como: la dirección de la inversión pública, el manejo de las exportaciones, la redistribución de la riqueza, el incentivo al consumo interno o la adopción de medidas contra-cíclicas”.<sup>170</sup> Este alto proteccionismo económico es evidencia también del fuerte papel del Estado en la región, especialmente durante los gobiernos en Argentina de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y en Brasil de Lula da Silva.<sup>171</sup>

Según De Motta y Ríos existe una característica sobresaliente sobre la cual descansa el regionalismo post-liberal y ella es que la liberalización de los flujos comerciales y de inversiones y su consolidación en acuerdos comerciales no necesariamente traerá beneficios para el desenvolvimiento si no que, empero, puede reducir sustancialmente la implementación de políticas nacionales para el “desenvolvimiento” y la igualdad.<sup>172</sup> Es en este nuevo escenario en donde las políticas de apertura comercial que se dieron en el regionalismo liberal comienzan a ser revisadas por los nuevos gobiernos en la región (especialmente de Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia). Existe indudablemente una sintonía en la conducción política de los

---

<sup>165</sup> LOCKHART, Nicolás. La Identidad UNASUR: ¿Regionalismo Post-Neoliberal o Post-Hegemónico? *Revista Ciencias Sociales* 97-109 2013 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37876/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37876/Documento_completo.pdf?sequence=1)

<sup>166</sup> Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Organización regional promovida por Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez.

<sup>167</sup> Parlamento del Sur. Órgano legislativo parte de MERCOSUR

<sup>168</sup> SOARES DE LIMA, María Regina. VASCONCELOS, Marcelo. Ob. Cit. pp.6

<sup>169</sup> SANAHUJA, José. 2012 Post liberal regionalism in South America: The case of UNASUR. En: SERBIN, Andrés. Et. al *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* Buenos Aires CRIES pp. 19-73

<sup>170</sup> *Ibíd.*

<sup>171</sup> Según el Banco Mundial, Brasil es el tercer Estado más proteccionista. Tomando en consideración las exportaciones e importaciones sobre PBI, solo Sudan y Argentina se encuentran más cerrados comercialmente.

<sup>172</sup> DA MOTTA VEIGA, Pedro. RÍOS, Sandra. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. Chile CEPAL 2007 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612\\_pt.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf)

Estados, una afinidad ideológica que posibilita nuevas construcciones regionales. Producto de esta afinidad es la reformulación de organizaciones como UNASUR.

Un concepto interesante para poder comprender el regionalismo pos liberal es el de *policy space*<sup>173</sup> término acuñado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que es definido como un espacio para poder implementar políticas domésticas autónomas, preservar la libertad para poder desarrollar sus industrias y tener un mayor margen de maniobra al restringir sus compromisos externos. Este espacio de autonomía política frente a las amenazas de la globalización económica y de la hegemonía norteamericana coloca especial énfasis en cuestiones sociales, de igualdad, reducción de la pobreza y disminución de las asimetrías en la región. La idea de este nuevo espacio va en concordancia con la visión de Lula de su política exterior en donde la idea de “autonomía por la diversificación”<sup>174</sup> se encuentra permanentemente en su discurso. Se basa en la idea de “*desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política*”.<sup>175</sup>

La importancia de mantener un espacio de actuación autónomo para el desarrollo económico y para la implementación de la política exterior. Esta autonomía y este espacio se encuentra evidentemente relacionado con el papel de Estados Unidos quién a principios de la década pasada se centró principalmente en Medio Oriente a raíz de la “War on Terror” iniciada por Bush como consecuencia de los ataques a las Torres Gemelas. Sumado a ello se puede añadir el fracaso del ALCA en la cumbre de Mar del Plata en 2005 dando por finalizado un proceso de integración de Estados Unidos hacia América del Sur en su conjunto.

Dentro de este panorama se enmarca la conformación de UNASUR, claro ejemplo del período pos liberal en donde la búsqueda de un espacio de integración sudamericano “autónomo”<sup>176</sup> con una institucionalidad propia y sin la actuación de países como Estados Unidos o México (quién es visto como el país competidor de Brasil en la región). La organización es un ejemplo de cómo los aspectos políticos y sociales sustituyen a los comerciales y económicos de la región que primaron en el período liberal. Cuestiones como la infraestructura, energía, justicia social, narcotráfico y reducción de la pobreza se antepone a los fines y propósitos de organizaciones regionales liberales como la liberalización del comercio, barreras arancelarias o reducción de aranceles. “*La llegada al poder de presidentes con ideologías de centro – izquierda marcó la priorización de una integración con ejes en aspectos políticos, sociales y de defensa. La agenda comercial fue relegada a un segundo plano y redefinida en función de una nueva concepción de desarrollo económico ligada a la inclusión social*”.<sup>177</sup>

---

<sup>173</sup> “The scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development which might be framed by international disciplines, commitments and global market considerations”.

<sup>174</sup> La idea se basa principalmente en “Desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política”

<sup>175</sup> VIGEVANI, Tullo.; CEPALUNI, Gabriel A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação *Contexto internacional*. Vol.29, n.2 2007, pp. 275 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292007000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002)

<sup>176</sup> Una mayor autonomía frente al mercado, como explica Sanahuja (2012). Autonomía en las políticas de desarrollo y frente a la política exterior de los Estados Unidos.

<sup>177</sup> GOMEZ, Magalí. Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR presentado en

Consecuencia de la primacía de aspectos no convencionales son la creación de diversos órganos dentro de UNASUR enfocados a aspectos no económicos como el COSIPLAN (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento), el CSD (Consejo Sudamericano de Defensa) y el CDSS (Consejo de Desarrollo Social Sudamericano). La declaración de Cochabamba, fundamental antecedente de la organización es elocuente al respecto de lo anteriormente mencionado: Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países.<sup>178</sup>

Como bien explica Borón, la integración sudamericana bajo estos conceptos se asienta sobre elementos comunes a los países miembros; naciones colonizadas y explotadas, necesidad de afianzar los lazos latinoamericanos y dejar de ser reconocidos como Estados que sólo son parte del “patio de atrás” del vecino del norte (en referencia a Estados Unidos claramente).<sup>179</sup> Las sucesivas crisis económicas en la región (México en 1995, Brasil 1999, Argentina en 2001 y Uruguay en 2002) no han hecho más que servir como argumento para los líderes de la región en que era necesario un cambio, una *mudança* de orientación en donde la figura del Estado vuelva a ser protagonista. Las políticas de libre mercado implementadas en el período liberal probaron ser ineficientes y terminaron, consecuentemente, en graves deterioros económicos. Es dentro de este nuevo esquema de pensamiento donde surge la UNASUR, una respuesta a las inquietudes que se dan con la llegada de nuevos gobernantes de corte más progresista. Serbin explica que durante este período se da el retorno de tres características: “*el retorno a un fortalecimiento del Estado, el retorno a la politización de las relaciones regionales, y el retorno a una agenda desarrollista marcadamente asociada a un nuevo impulso de una agenda social*”.<sup>180</sup>

El MERCOSUR, por el otro lado, es producto del regionalismo abierto de los 90’, de una sintonía política de gobiernos más liberales donde convergían intereses mutuos relacionados a la liberalización del comercio regional, la reducción de las barreras arancelarias y a la conformación de una unión aduanera que tuviese más peso a la hora de las negociaciones internacionales. Inicialmente fue un proyecto entre Argentina y Brasil al que luego se le unieron los socios menores, Uruguay y Paraguay. Desde un principio, su concepción fue eminentemente económico comercial junto a una institucionalidad que acompañara ese proceso con la creación de un centro de solución de controversias con el fin de resolver cuestiones comerciales entre sus socios.

En el siglo XXI y especialmente a partir de la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006 de MERCOSUR, la organización comercial tiene un nuevo giro como consecuencia del nuevo período post liberal que se avecinaba. MERCOSUR mutó a partir de este Programa el cual fue ideado por Brasil y por

---

Congreso del IRI La plata, Argentina. 2014 pp.24 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44715/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44715/Documento_completo.pdf?sequence=1)

<sup>178</sup> Declaración de Cochabamba. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/UNASUR/documentos.htm>

<sup>179</sup> BORON, Atilio. *América Latina en la Geopolítica del Imperialismo*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Luxemburg. 2012

<sup>180</sup> MARTINEZ, Laneydi. ; SERBIN, Andrés. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* Buenos Aires CRIES 2012

ende, tuvo el liderazgo brasileño por detrás. Estas cuestiones evidencian un nuevo enfoque en la organización ya que uno podría preguntarse cuál es el vínculo existente entre derechos humanos, órganos legislativos y aspectos comerciales de una Unión Aduanera como es MERCOSUR. Con ello se le da una nueva cara al MERCOSUR, se introducen aspectos sociales y políticos en una organización que claramente no respondía a estas cuestiones en su formación. *“La definición de nuevas prioridades y el ámbito desde el cual se parte en las negociaciones externas...serían las manifestaciones de esta nueva etapa y expresión del regionalismo en el MERCOSUR”*.<sup>181</sup>

Esta nueva concepción del MERCOSUR del siglo XXI es reforzada por Bermúdez Torrez, quien argumenta que a partir del 2006 se introducen nuevas dimensiones socio políticas en el bloque que trascienden lo que es una unión aduanera. Estas dimensiones se manifiestan en la defensa de la democracia, los derechos humanos y fundamentales, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Según el autor, se busca también que MERCOSUR sea una plataforma política capaz de lidiar con los conflictos de la región y con las crisis diplomáticas. *“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.”*<sup>182</sup>

Sumado a ello se encuentra la adhesión de Venezuela que traería aún más una visión ideologizada y politizada al bloque del Cono Sur debido al discurso que tiene el gobierno chavista acerca del contexto internacional, en especial en su enfrentamiento con Estados Unidos. Concluimos que UNASUR, por las características contextuales en que fue concebido y madurado posteriormente es un claro ejemplo del nuevo período post liberal iniciado a comienzos del siglo XXI. MERCOSUR por el otro lado, fue formulado bajo un panorama totalmente distinto que sin embargo se ha moldeado y mutado hasta contener características propias del nuevo período de integración regional.

---

<sup>181</sup> BRICEÑO, José. “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR” *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 2006, nº 15, diciembre, Pp. 28-42. . [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar/revista\\_15/Numero\\_15/material/PDF/r15\\_estudios\\_jose\\_bricenio.pdf](http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar/revista_15/Numero_15/material/PDF/r15_estudios_jose_bricenio.pdf)

<sup>182</sup> BERMUDEZ TORRES, Cesar. La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR. *Revista UIS Humanidades* Vol. 39 núm. 12011[en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/2635/5058>

## 5. Política Exterior de Brasil Identidad – Paradigmas: El debate epistemológico de Itamaraty

En esta sección, nos centraremos en comprender como los conceptos antes abordados, han moldeado a lo largo de la historia la identidad de la política exterior brasileña y en un segundo lugar cuáles son los paradigmas que guiaron a la misma. Pondremos especial foco en el debate interno que se ha generado en la política exterior de Brasil entre la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI. Uno de los ejes de nuestro trabajo se concentrará en el papel que han tenido estas dos importantes corrientes de pensamiento dentro de Itamaraty, institucionalistas pragmáticos y autonomistas. Los exponentes principales del debate son Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, ambas visiones fueron determinantes para la política exterior brasileña. A lo largo de la historia, todos los Estados han generado un conjunto de ideas determinantes para la visión propia del país y el lugar que este debería ocupar en el escenario internacional. Los conceptos de identidad internacional y paradigma se encuentran interconectados y son ambos relevantes para comprender el accionar de los países en las relaciones internacionales.

### 5.1 Identidad internacional

Todos los países posicionan sus políticas exteriores y su inserción internacional dentro de paradigmas que son moldeados por la llamada identidad internacional de la política exterior. Por identidad entendemos un conjunto de ideas enfocadas en el bien o interés común que lleva a los ciudadanos de un Estado a tener una visión compartida. Como marca Bloom, identidad es la condición por la cual la mayoría de la población realiza la misma identificación de los símbolos nacionales.<sup>183</sup>

En este punto es pertinente recordar el pensamiento de Hurrell el cual -planteado en el transcurso del primer capítulo- apunta que todos los Estados en base a factores objetivos o simbólicos, generan su propia percepción del mundo, es decir, su identidad internacional. La identidad internacional es un factor determinante y actúa como base fundamental para la formulación, del lugar que cada Estado considera debiera ocupar en el escenario internacional. Es común escuchar que cada país tiene una historia que contar sobre su creación y su lugar en el mundo; existen numerosos ejemplos en las relaciones internacionales acerca de la identidad internacional y entre estos podemos señalar los casos de Estados Unidos con el *Manifest destiny* o *American Exceptionalism* y en Francia la *Politique de grandeur*.<sup>184 185</sup>

---

<sup>183</sup> BLOOM, William. *Personal Identity, National Identity and International Relations* Cambridge. University Press 1993

<sup>184</sup> Estas frases resumen la identidad internacional o visión que Estados Unidos y Francia tienen de su lugar en el mundo. El *Manifest destiny* *American Exceptionalism* refleja el pensamiento que Estados Unidos es un país único en la historia de la humanidad, primero su destino marcaba que debían expandirse hacia el oeste de su territorio y llevar el progreso y los ideales fundamentales de libertad, igualitarismo, individualismo y el *laissez-faire* una vez logrado esto Estados Unidos tiene el deber de propagar y proteger en todo el mundo la democracia y libertad. Francia por su parte con la *politique de grandeur* introducida por Charles De Gaulle con la frase "*La France ne peut être la France sans la grandeur*" basada en el convencimiento que la civilización francesa ocupa un lugar especial en el mundo y en el contexto de la guerra fría debía seguir un camino autónomo e independencia nacional; esto se refleja en el comienzo del programa nuclear francés, el abandono en 1966 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y otras iniciativas enfocadas en mantener y aumentar el papel de Francia como una de las naciones más poderosas.

<sup>185</sup> CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático *Revista brasileira de política internacional* Vol.46 No.2 Brasília. 2003

Brasil no escapa a esto, desde su propio origen existe el sentimiento de excepcionalidad; como sostenemos en la investigación desde un principio, esto es parte fundamental de la identidad internacional del país la cual se caracteriza por la ambición histórica de posicionarse como un actor relevante, llamado a ocupar un lugar especial en el escenario internacional.

Celso Lafer considera que la identidad internacional de Brasil se basa en tres puntos sobresalientes que le confieren un lugar singular en el sistema internacional; el tamaño continental, el relacionamiento con muchos Estados vecinos y la unidad lingüística.<sup>186</sup> Soares de Lima y Saraiva coinciden en que la identidad internacional pasa por la creencia que Brasil desde su origen debe asumir un papel natural como un gran país o *global player* a nivel mundial ; con un margen autónomo de actuación en el sistema internacional. Cervo sostiene que Brasil tiene una identidad internacional basada en su acumulado histórico el cual se centra en la elaboración de un proyecto nacional de desarrollo, siendo esto un “...*desígnio nacional e vetor da ação externa*”.<sup>187</sup> Es pertinente recordar la histórica aspiración de Brasil de obtener un asiento permanente con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aduciendo que es necesario democratizar el sistema internacional y que América Latina tenga voz y voto. En el periodo de Lula fue promovido el grupo de los BRICS como parte de la estrategia brasileña de buscar la multipolaridad en el orden internacional.

Para comprender cuál es el acumulado histórico de Brasil, Cervo identifica factores que han determinado la conducta de Brasil en la arena internacional, estos son: -Autodeterminación, no intervención y solución pacífica de la controversias -Respeto a los tratados internacionales - Multilateralismo - Acción externa cooperativa y no confortativa - Asociaciones estratégicas - Realismo y Pragmatismo - Cordialidad con los Estados vecinos - Desarrollo y finalmente Independencia en la inserción internacional.<sup>188</sup> Según Lafer estos factores han sido determinantes y persistentes en la política exterior, y deben estar en concordancia con las necesidades internas y las posibilidades externas de cada país; existen una suerte de imponderables como “...*localização geográfica de um país numa determinada região do globo — e certos fatores externos de maior durabilidade — como o da estruturação do poder em escala mundial — que explicam as linhas de continuidade...*”. Los mismos son parte fundamental de la política exterior de cada país, está se encuentra influenciada por la identidad internacional.<sup>189</sup>

## 5.2 Paradigmas

Los paradigmas en las relaciones internacionales pueden ser entendidos como una explicación comprensiva de la realidad. Esta explicación se encuentra fuertemente influenciada por presupuestos culturales, acumulados por una parte significativa de la población y la clase dirigente; los cuales se encuentran

---

<sup>186</sup> LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira passado, presente e futuro* Perspectiva. Sao Pablo 2001

<sup>187</sup> CERVO, Amado. *Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros* Ob. Cit. pp 10

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> LAFER, Celso. Las nuevas dimensiones de la política externa brasileña *Estudios Internacionales*. No. 79 1987, pp. 328-341 Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://www.jstor.org/stable/41391246?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/41391246?seq=1#page_scan_tab_contents)

enmarcados en conjunto de ideas, valores y sentimientos. Por lo tanto esto implica que la percepción por parte de las autoridades estatales de los intereses nacionales -estos pudiendo ser sociales, políticos, económicos y culturales- condicionen el armado de la política exterior de los Estados.<sup>190</sup> Como señalamos en un principio, antes de profundizar en los dos paradigmas o interpretaciones (Institucionalistas pragmáticos y Autonomistas) principales de las últimas décadas en la política exterior de Brasil es necesario recordar cuales fueron los paradigmas determinantes a lo largo de la historia brasileña.

Los primeros años en el periodo del Imperio de Brasil la política exterior se rige por el paradigma liberal-conservador caracterizado por la búsqueda del reconocimiento por parte de las grandes potencias europeas y una relación de tipo comercial. El Imperio de Brasil se sentía más próximo a Europa culturalmente e institucionalmente. El relacionamiento con la región de las Américas fue muy limitado manteniéndose una postura aislacionista; se consideraba que el Imperio Brasil en su carácter de monarquía constitucional era superior a las caóticas Repúblicas hispánicas caracterizadas por inestabilidad y guerras civiles.<sup>191</sup>

Con el fin del Imperio y el avènement de la República, se da lugar con la figura del Barón de Rio Branco, la llamada americanización de la política exterior de Brasil. Era necesario una estrecha relación con Estados Unidos para poder insertarse entre las Naciones más poderosas del mundo; entre Brasil y Estados Unidos existirían similitudes como extensión territorial, base étnica y vecinos hispanos.<sup>192</sup> En 1930 con la gran depresión mundial, en Brasil surge la figura de Getulio Vargas, el cual según algunos autores se enmarca dentro del americanismo pero con diferencias en la llamada “*barganha nacionalista...procurava negociar o apoio estratégico aos Estados Unidos em troca da ajuda ao desenvolvimento econômico brasileiro...*”.<sup>193</sup> Esto estimuló el desarrollismo como modelo de inserción internacional introduciendo la negociación comercial, promoviendo la creación de una industria nacional y así de manera pragmática o realista asegurase autonomía decisoria; esto influirá de manera determinante en la política exterior de Brasil desde ese momento hasta nuestros días.<sup>194</sup>

El final de la década del cincuenta y principios de los sesenta, en el contexto de la guerra fría, Brasil adquiere una identidad latinoamericana y tomando la importancia del desarrollismo, promueve la necesidad de un plan de la ayuda para el desarrollo. El fracaso de esta propuesta lleva a Brasil a plantear la política externa independiente buscando diversificar las relaciones y a la misma vez distanciarse de Estados Unidos; Brasil comienza a ser consciente de su situación como país en desarrollo. En 1964 se produce un golpe de Estado, instaurándose una dictadura militar, se toma un alineamiento automático con los Estados Unidos, especialmente entre 1964 y 1967 desarrollándose fuertes vínculos geopolíticos y económicos. Este

---

<sup>190</sup> CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático *Revista brasileira de política internacional* Ob. Cit.

<sup>191</sup> AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula A condução e os determinantes da política externa brasileira* San Pablo, Brasil. Elsevier-Campes. Konrad Adenauer Stiftung 2011

<sup>192</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas* Ob. Cit.

<sup>193</sup> PINHEIRO, Leticia. *A Política Externa de Vargas* <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/ElEvoltou/PoliticaExterna>

<sup>194</sup> CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático *Revista brasileira de política internacional* Ob. Cit.

periodo es señalado también por el americanismo ideológico; basado en una convergencia en valores entre Estados Unidos y Brasil. Ello se resume con una frase de Magalhães, embajador brasileño en Estados Unidos, el cual dijo “*O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil*”.<sup>195</sup>

La visión internacional de la dictadura cambia a mediados de la década del setenta y reintroduce los aspectos autonomistas que habían caracterizado los periodos previos, conociéndose esto por *pragmatismo responsável y autonomia pela distância*.<sup>196</sup> Se remarca que se comparten los ideales occidentales pero se es crítico a la misma vez de las actitudes de Estados Unidos. La visión autónoma y pragmática se desarrolla tomando distancia de temas polémicos, obteniendo beneficios del sistema internacional, buscando acuerdos con otros Estados, por ejemplo, el comienzo de una política exterior africana. Esto se mantendrá hasta el final de la dictadura en el año 1985. El retorno a la democracia en sus primeros años se caracterizó por un lento proceso de transición y búsqueda de mejorar la imagen internacional de Brasil, será fundamental la Declaración de Iguazú y el posterior acuerdo de cooperación conocido como Programa de Intercambio y Cooperación Económica (PICE) llamado acuerdo de cooperación entre Brasil y Argentina firmado en 1986. Dicho acuerdo sentó las bases para la creación del futuro MERCOSUR y significó el principio del fin de la visión *autónoma pela distância* en la política exterior brasileña.<sup>197</sup>

Se puede señalar que por medio de la identidad internacional los conceptos de poder, liderazgo y política exterior en las relaciones internacionales se encuentran interconectados, en este caso son fundamentales para la visión del mundo y el lugar que los brasileños creen deben ocupar, la política exterior devino en una herramienta para poder cumplir con su destino.

### **5.3 Debate interno de la Política Exterior de Brasil; Institucionalistas Pragmáticos - Autonomistas**

Ahora es necesario comenzar el análisis de lo que identificamos como las dos visiones de la política exterior brasileña más relevantes en las últimas décadas, los Institucionalistas Pragmáticos y los Autonomistas. Estas corrientes, generaron un intenso debate en Brasil y en cierto modo redefinieron la estrategia de Brasil para la región de América del Sur dando lugar a los organismos regionales. Según nuestra hipótesis, el interés del Gobierno de Brasil de posicionarse como líder regional, llevó a la política exterior del gobierno de Lula a tener un papel más activo en los organismos multilaterales regionales.

Debemos comprender que estas corrientes no son necesariamente antagónicas y de hecho tienen elementos en común que trascienden lo político. No obstante, es válido a su vez establecer que son dos visiones distintas (con algunas similitudes por cierto) de como Brasil debería insertarse en la política internacional. Ambas corrientes mantienen el mismo fin y es el de posicionar a Brasil como un global player con capacidades suficientes como para cambiar cierto orden internacional y tener un papel más relevante en un

---

<sup>195</sup> AMORIM NETO, Octavio. Ob. Cit. pp. 56

<sup>196</sup> COSSIO, Julio. A Política externa brasileira En: AVELAR, Lucia; *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2da Edición. Rio de Janeiro, Brasil. Editora Unesp e Fundação Konrad Adenauer 2007

<sup>197</sup> CEPALUNI, Gabriel. VIGEVANI, Tullo. *Brazilian Foreign Policy in changing times the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Lexington Books 2009

mundo que ha sido unipolar desde la caída del muro de Berlín. A su vez en esta sección se explicará el concepto de autonomía en la región el cual es funcional para comprender la corriente autonomista dentro de Itamaraty.

### 5.3.1 Institucionalistas Pragmáticos – Autonomía por la integración o participación

Como señalamos en el análisis del regionalismo en América del Sur el contexto internacional a fines de la década del ochenta y principios de los noventa se caracteriza por el final de la guerra fría, con el consiguiente colapso del sistema soviético y el triunfo de Estados Unidos como líder mundial; lo cual abrió un nuevo escenario internacional, caracterizado por la explosión de la globalización y las tendencias liberales en la economía y política internacional. A estos factores debemos sumarle el regreso de las democracias en la región de América del Sur.

El año 1990 se vio marcado por la asunción de Collor de Mello como presidente de Brasil, su gobierno intentó aplicar una agenda marcadamente neoliberal, se consideraba la necesidad de la liberalización total de la economía, resultando en la retirada del Estado de la misma ya que este era ineficiente y torpe. La corriente liberal minoritaria en la estructura de Itamaraty, tenía como objetivo el total abandono del discurso sobre el tercer mundo o en vías de desarrollo para así poder implementar una política exterior basada en privilegiar las relaciones con el primer mundo, es decir Estados Unidos y Europa, y como resultado Brasil podría ser parte del mismo.<sup>198 199</sup> El fin del gobierno de Collor de Mello y la subsiguiente marginalización de la corriente liberal de Itamaraty, tuvo como resultado la consolidación de dos grupos con visiones divergentes sobre cómo debían ser las estrategias y prioridades de la política exterior brasileña para su exitosa inserción en el mundo.

La corriente que primó a partir del año 1992 y tuvo su consolidación y apogeo entre los años 1995 y 2002<sup>200</sup>, tiene sus principales exponentes figuras que ocuparon cargos de servicio público, pudiendo así aplicar su visión. Las figuras que identificamos como de mayor relevancia son: *Fernando Henrique Cardoso* Ministro de Relaciones Exteriores (1992-1993), Ministro de Finanzas (1993-1994), Presidente de Brasil (1995-2003); *Luiz Felipe Lampraia* Secretario General de Relaciones Exteriores (1992-1993) y Ministro de Relaciones Exteriores (1995-2001); *Celso Lafer* Ministro de Relaciones Exteriores en dos oportunidades, la primera en el gobierno de Collor de Mello y después entre 2001 y 2003; *Rubens Barbosa* Embajador de Brasil en Reino Unido (1994-1999) y en Estados Unidos (1999-2004) y Coordinador de la Sección Brasileña del MERCOSUR y *Gelson Fonseca* Asesor diplomático de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) y Embajador en las Naciones Unidas (1999-2003).

---

<sup>198</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomista Mural *Internacional* 2010 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285>

<sup>199</sup> Este intento de cambio abrupto en la política exterior se ve terminado con el Impeachment a Collor de Mello debido a un escándalo de corrupción en el año 1992.

<sup>200</sup> Decimos que primó y tuvo su apogeo en base a que sus principales ideólogos ocuparon cargos relevantes permitiendo la sucesiva aplicación de su visión de la política exterior

El conjunto de actores nombrados anteriormente, fueron claves para la implementación de la visión del llamado institucionalismo pragmático, el cual priorizaba el apoyo a los regímenes y valores internacionales existentes, reconociendo las reglas del mismo.<sup>201</sup> <sup>202</sup> Los institucionalistas pragmáticos hablan de un mundo marcado por un nuevo tipo de soberanía compartida, esta se fundamenta en la existencia de una serie de países relevantes con un discurso común que promovían la creación de bloques internacionales, siendo el más preponderante Estados Unidos, es por esto que Brasil debía modernizarse para garantizar la correcta adaptación al nuevo escenario internacional.<sup>203</sup>

Según los institucionalistas pragmáticos era imperante recuperar la credibilidad de los centros mundiales de carácter financiero, económico y político, esto implicaba la elaboración de reformas económicas e institucionales que estabilizaran la economía brasileña.<sup>204</sup> Existía el convencimiento en que la política internacional de Brasil, debía privilegiar las relaciones económicas y comerciales con el resto del mundo; de ser capaz de lograr estos puntos fundamentales podría convertirse en un actor relevante en el sistema internacional proyectándose abiertamente por medio del diálogo y cooperación. <sup>205</sup> Los Institucionalista pragmáticos son conscientes que Brasil no puede condicionar su relacionamiento con el resto del mundo en base a preferencias ideológicas, en el nuevo contexto internacional es más importante que nunca el poderío económico, cultural y simbólico; la capacidad de articular estos elementos será determinante. Brasil debía buscar de manera pragmática estimular el fortalecimiento de la multipolaridad, como decíamos anteriormente, apoyar el papel de las instituciones internacionales como las únicas instancias para establecer las reglas internacionales. Lampreia marca que de cumplir con estos lineamientos se tendrá como resultado un “...*aumento de nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil...*”.<sup>206</sup>

Se identifica que la forma de lograr su objetivo de influir en la agenda internacional, sea a través de un aspecto tradicional en la visión brasileña del mundo: la autonomía. Es importante remarcar que la definición de autonomía en Brasil ha ido mutando con el devenir de los gobiernos pudiéndose identificar según Vigevani y Cepaluni, tres clases de autonomía: “autonomía por la distancia” (correspondiente a la última etapa del periodo militar y al gobierno de Sarney), “autonomía por la participación” (durante los gobiernos de Henrique Cardoso) y “autonomía por la diversificación” esta se ha desarrollado durante la última década en los gobiernos de Lula da Silva. El concepto de Autonomía por la integración es introducido por Gelson Fonseca y Luiz Felipe Lampreia, buscando aplicar un concepto fundamental en visión internacional de Brasil y a la misma diferenciar la nueva política exterior. Ella era caracterizada,

---

<sup>201</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas *Mural Internacional* Ob. Cit.

<sup>202</sup> Es importante remarcar que el grupo de institucionalistas pragmáticos no dejaron de lado los principales fundamentos de la política exterior brasileña autonomía, universalismo y destino de grandeza.

<sup>203</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional* Ob. Cit.

<sup>204</sup> Plan Real, consistía básicamente en un plan de estabilización centrado en atacar la hiperinflación que afectaba a la economía brasileña.

<sup>205</sup> Cervo señala que este periodo se caracteriza por el triunfo de los monetaristas.

<sup>206</sup> LAMPREIA, Luis. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação *Revista brasileira de política internacional* Vol.41 No.2 Brasília. 1998 pp.9 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291998000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200001)

anteriormente, según ellos, por una autonomía aislacionista la cual había marginado a Brasil del escenario internacional. Los ideólogos de la política exterior de Fernando Henrique Cardoso marcan que esta busca la autonomía para la integración, la cual se contrapone a un concepto arcaico de autonomía aislacionista “...*Nem a maior autonomia, nem os aumentos de nossa capacidade de influência poderão ser alcançados por meio do isolamento ou da pretensa autossuficiência. Isto vale para os planos político e econômico*”.

207

La autonomía por la integración era concebida como la estrategia fundamental para aplicar las ideas pragmáticas de la nueva política exterior brasileña. En el nuevo mundo, la clásica búsqueda de autonomía debe pasar por la participación, es decir ser capaz de influir en la agenda internacional y el rumbo del sistema internacional. Esto último refleja claramente la intención de aumentar la participación en el escenario internacional como un *global trader* y *global player*, es decir convertirse en un actor relevante en aspectos económicos-comerciales y políticos.<sup>208</sup> Este pensamiento tiene como objetivo principal evitar el riesgo de aislarse de las nuevas tendencias internacionales ya que inclusive un país como Brasil con recursos innumerables y escala continental, corre grandísimos riesgos.<sup>209</sup>

Como señalamos anteriormente, Brasil con el retorno a la democracia y a través de la relación cooperativa con Argentina busca mejorar su imagen en la región latinoamericana; existía la idea que los cambios en la coyuntura internacional fomentarían la integración latinoamericana. Sin embargo, en el año 1991 comenzaron negociaciones entre Canadá, Estados Unidos y México buscando establecer un acuerdo de libre comercio, este se concretaría en el año 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Esto significó para Brasil un replanteamiento con respecto a la integración regional, se consideró que el concepto de América Latina ya no era operacional para los objetivos brasileños. El breve gobierno de Itamar Franco y con Celso Amorim como canciller, se busca impulsar un Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) en contraposición al NAFTA y a la Iniciativa de las Américas que buscaba de un área de libre comercio.<sup>210 211</sup> Es a partir de este momento, que Brasil identifica que los esfuerzos en materia de integración regional deben priorizar América del Sur, especialmente con la victoria de Fernando Henrique Cardoso en las elecciones presidenciales de 1994 que se impone la ya mencionada corriente de los institucionalistas pragmáticos; los cuales consideran como el instrumento principal de actuación regional el recientemente creado MERCOSUR.<sup>212 213</sup>

---

<sup>207</sup> LAMPREIA, Luis Ob. Cit.

<sup>208</sup> En este periodo Brasil siguiendo los preceptos liberales se priorizan los sectores agroexportadores más competitivos de la economía brasileña, esto sin dejar de lado su sector industrial

<sup>209</sup> ABREU, Sergio. FLORENCIO, Lima. *Trajatória do MERCOSUL e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: Começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações* 2125 Texto para discussão. IPEA 2015 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5330/1/td\\_2125.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5330/1/td_2125.pdf)

<sup>210</sup> VILLAFANE, Luis. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro* Coleção CAE, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2014

<sup>211</sup> La Iniciativa de las Américas presentación realizada por el Presidente de los Estados Unidos George Bush buscando la liberalización del comercio, promoción de las inversiones

<sup>212</sup> DE ALMEIDA, Paulo. *Homenagem ao ex-chanceler, embaixador Luiz Felipe Lampreia* Diplomattizando Blog Paulo Roberto de Almeida 2016 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://diplomattizando.blogspot.com.uy/search/label/Luiz%20Felipe%20Lampreia>

<sup>213</sup> VILLAFANE, L. Ob. Cit.

En la visión de los institucionalistas pragmáticos o autonomistas por la integración, el MERCOSUR fue establecido como un instrumento para facilitar los objetivos de desarrollo económico y reafirmar el liderazgo político regional de Brasil.<sup>214</sup> Lampreia destaca el papel que se le asignó al MERCOSUR “...*tem sido também um elemento de peso no esforço, prioritário para o Brasil, de construção de um espaço mais integrado na América do Sul.*”<sup>215</sup> El liderazgo regional es defendido por la corriente pragmática pero consecuentemente con las ideas autonomistas, es necesario actuar de forma moderada y teniendo en consideración los socios regionales, priorizando aspectos económicos y comerciales. Se considera que la liberalización comercial y el progresivo descenso arancelario en el marco del MERCOSUR serían fundamentales para controlar los impactos internos y favorecer el ingreso a los mercados internacionales.<sup>216</sup>

En los últimos años en la presidencia de FHC, los hacedores de la política exterior suman a los aspectos comerciales de la integración, la necesidad de estimular la infraestructura regional como eje principal del desarrollo y consolidación de la democracia. En el año 2000 Brasil convoca la primera cumbre presidencial de América del Sur donde además de los diez países tradicionales, participan por primera vez Surinam y Guayana.<sup>217</sup> En esta etapa es creciente la participación en la política exterior del presidente, esto se lo identifica como diplomacia presidencial. Los pragmáticos veían necesario que el presidente tuviese una actuación mayor en las temáticas internacionales. Estos elementos significaron la aceptación del régimen internacional y sus valores; Brasil debía ser capaz de participar e influir en la agenda internacional sin verse condicionado por ningún actor en particular. Rubens Barbosa considera que la política exterior de FHC ayudó a Brasil a proyectarse en el escenario internacional. El nuevo contexto internacional, caracterizado por el multilateralismo y una creciente globalización, el comercio es el aspecto fundamental y esto se ve reflejado en el perfil que Brasil le dio a la integración regional identificando en el MERCOSUR una herramienta comercial para poder transformarse en un actor global.

Finalmente es necesario marcar que dentro de Itamaraty no existía consenso sobre la estrategia implementada en la década de los noventa, se puede señalar una clara politización de la estructura de la política exterior brasileña entre los que defendían una visión más cercana al neoliberalismo los institucionalistas pragmáticos y una corriente cada vez más incipiente hacia fines de ese periodo conocida como autonomista. Los autonomistas se pueden localizar principalmente en dos figuras, Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães, los cuales consideraban que la estrategia era muy moderada en su accionar internacional y marcadamente neoliberal generó una mayor dependencia de Brasil, agravando las dificultades sociales. Estos representan una visión que consideraba necesario mayor autonomía que considere posturas desarrollistas, permitiendo que Brasil pudiese tener un papel más activo pudiendo controlar su propio destino. Esta última visión se consolidará con la victoria del Partido de los Trabajadores de la mano de Luiz Inácio Lula da Silva en las elecciones presidenciales de 2002 para el periodo (2003-

---

<sup>214</sup> El origen del MERCOSUR es en base a los principios de regionalismo abierto.

<sup>215</sup> LAMPREIA, Luis. Ob. Cit. pp. 12

<sup>216</sup> ABREU, Sergio. FLORENCIO, L. *Trajetória do MERCOSUL e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: Começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações* 2125 Texto para discussão. IPEA 2015

<sup>217</sup> VILLAFANE, Lima. Ob. Cit.

2007) y reelecto para un segundo mandato en el periodo (2007-2011). Esta corriente es parte central de nuestra investigación ya que, su visión del mundo y el lugar que debe ocupar Brasil, será determinante en la política exterior brasileña.

### 5.3.2 Autonomistas

Es pertinente aclarar que entendemos por autonomía en América del Sur. Si nos remitimos a una definición gramatical de la palabra, autonomía según la Real Academia Española tiene dos acepciones las cuales combinadas resultan útiles para introducir el concepto. Se entiende autonomía como la capacidad de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie y puede regirse mediante normas propias. Adaptando esta definición al terreno político nos encontramos entonces con un término con una doble dimensión, por un lado sería la potestad que tiene un Estado de mantener la independencia frente a otros Estados extranjeros y por el otro, la capacidad que tienen de construir espacios de actuación autónomos bajo sus propias reglas sin la injerencia de terceros. Según Puig, uno de los principales exponentes del concepto de autonomía en América del Sur junto a otros como Tokatlian o Russell, la acción de autonomizar implica *“ampliar el margen de decisión propia y, normalmente implica por tanto recortar el margen del que disfruta algún otro; el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma cero, en el cual alguien gana lo que el otro pierde”*.<sup>218</sup>

Espacios de integración regionales como UNASUR, con Brasil como líder regional se proponen justamente ampliar el margen de decisión del país frente a la influencia que pueden tener otros Estados con poder en el concierto mundial como lo son los Estados Unidos. Tras los atentados del 11 de setiembre y el fracaso del ALCA en la cumbre de Mar del Plata del 2005, Estados Unidos perdió interés en Sudamérica y no ha contado con una estrategia de integración regional desde entonces. En cambio ha mantenido relaciones bilaterales firmando en algunos casos Tratados de Libre Comercio (Chile, Perú y Colombia) o teniendo un mayor acercamiento con países como Colombia en temas de Defensa pero sin llevar adelante verdaderos proyectos de alcance regional. La pérdida de interés ha dejado el espacio para que Brasil avance<sup>219</sup> fomentando nuevos espacios y generando ámbitos de discusión regional en donde evidentemente “gana” lo que Estados Unidos pierde. El Estado brasileño consecuentemente ha tenido la *“capacidad y disposición para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencia ni constreñimientos externos”*.<sup>220</sup>

En las Américas las nociones de autonomía y soberanía tienen diferentes implicancias según se trate de la América Central o de países de América del Sur como Argentina o Brasil. Para Tickner la historia repetida

---

<sup>218</sup> ODDONE, Nauhel. GRANATO, Leonardo. *Alianza bolivariana y UNASUR a la búsqueda de autonomía, orígenes y objetivos*. Intellector No. 13 2010 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en [https://www.academia.edu/1281857/Alianza\\_Bolivariana\\_Y\\_UNASUR\\_a\\_La\\_Búsqueda\\_De\\_Autonom%C3%ADa\\_or%C3%ADgenes\\_Y\\_Objectivos?auto=download](https://www.academia.edu/1281857/Alianza_Bolivariana_Y_UNASUR_a_La_Búsqueda_De_Autonom%C3%ADa_or%C3%ADgenes_Y_Objectivos?auto=download)

<sup>219</sup> Y es menester mencionar que también lo ha hecho Venezuela con espacios como el ALBA.

<sup>220</sup> RUSSELL, Roberto. y TOKALTIAN, Juan. *De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur*. Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político, Buenos Aires, N° 7, 2001

de intervenciones norteamericanas durante el siglo XX en América Central tuvo como consecuencia que sea la integridad territorial la preocupación central de estos países. En América del Sur, en países como Brasil o Argentina se entendía que las nociones de autonomía y soberanía eran las condiciones esenciales para que el Estado lograra un desarrollo nacional. Las preocupaciones en América Central eran evidentemente distintas de las discusiones en el cono sur en donde ellas pasaban porque el Estado lograra un papel más relacionado al desenvolvimiento nacional.<sup>221</sup>

En Brasil, autores del siglo XX como Hélio Jaguaribe sentaron las bases de lo que debería ser un papel más desarrollista del Estado durante la década de los 70'. Este papel se basaba en la promoción de un modelo que fue conocido en América del Sur como el de sustitución de importaciones por industrialización (modelo ISI) promovido por organismos internacionales como la CEPAL. Se privilegiaba el rol del Estado en las actividades económicas y especialmente el de las industrias nacionales frente a la dependencia de las importaciones. Según Romero autonomía significaba por encima de toda la posibilidad de buscar oportunidades de desenvolvimiento y de retirar a los países de su situación de dependencia. Tras el fracaso del modelo ISI y con la asunción de gobiernos de corte más liberal durante la década de los 90' estos conceptos cayeron en desuso aunque a partir de la década de los 2000 volvieron a retomarse con nuevos gobiernos que coincidían en ciertas postulaciones, principalmente en el rol del Estado en un nuevo orden internacional post 11/9.<sup>222</sup>

En Itamaraty la corriente autonomista se la vincula mayormente a los seguidores de Lula da Silva mientras que los institucionalistas pragmáticos son más cercanos a ex presidentes como Henrique Cardoso. Como se mencionó anteriormente, ambas corrientes mantienen postulados en común propios de la política exterior. El universalismo como la autonomía de Brasil en las Relaciones Internacionales son defendidas por ambas corrientes empero cada una brinda un mayor énfasis en ciertas cuestiones que en otras. Gomez Saraiva entiende por universalismo a la capacidad del Brasil de poder mantener relaciones con cualquier Estado sin importar su régimen político, económico o la distancia geográfica que los separe.<sup>223</sup> Bajo este concepto se privilegia los fines del Estado brasileño en la consagración de los mismos más allá de compartir o no las formas de gobernar. Mediante el universalismo, Brasil aspira a ser un global player, “...*un Estado que aspira a lograr una inserción global con políticas exteriores globales*”. Autonomía es entendida como el margen de maniobra del país con respecto al resto de los Estados y en las relaciones internacionales en general.<sup>224 225</sup>

En el caso de la corriente autonomista (también llamada nacionalista o de desenvolvimiento) sus antecedentes se encuentran en las ideas de Jaguaribe y en el modelo ISI que si bien fracasó, generó en

---

<sup>221</sup> TICKNER, Arlene. *Los estudios internacionales en América Latina ¿subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Uniandes, Alfaomega, 2002.

<sup>222</sup> RUSSELL, Roberto. y TOKALTIAN, Juan. Ob. Cit.

<sup>223</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas* Ob. Cit.

<sup>224</sup> Ibid.

<sup>225</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and MERCOSUR* Ob. Cit.

Brasil sectores industriales fuertes que se vieron beneficiados bajo el gobierno de Lula al promover el desarrollo de la producción nacional. Veremos a lo largo del trabajo como empresas brasileñas se han beneficiado de construcciones regionales como UNASUR o mediante la concreción de proyectos de infraestructura a través del FOCEM en MERCOSUR. Autores como Amado Cervo introducen una serie de paradigmas<sup>226</sup> de la política exterior brasileña que han sido implementadas a lo largo de la historia del país para explicar la actuación del gobierno de Lula. Creemos que existen elementos interesantes de algunas de ellas que pueden ser trasladables a la postura autonomista, algunos de estos postulados son a) promoción de la industria como modo de satisfacer las demandas de la sociedad; b) implementar un proyecto nacional de desarrollo con vistas de superar las desigualdades y reducir las asimetrías ente las naciones<sup>227</sup>; c) concebir el desenvolvimiento como un vector de política exterior.<sup>228</sup>

Los defensores actuales de esta corriente son individuos como el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim (2003-2011), Samuel Pinheiro Guimarães, ex secretario general de Relaciones Exteriores (2003-2009), Marco Aurélio Garcia ex Asesor de Asuntos Exteriores del Presidente de Brasil (2003-2016) y Rubens Ricúpero, ex Ministro de Hacienda (1994). Según Amorim no existe mayor independencia que tener una postura autónoma; “...*maior autonomia em relação às grandes potências do mundo e maior vontade de integração regional.*”.<sup>229</sup> La política exterior brasileña, por ende, se vale de la autonomía para evitar relaciones de subordinación con los países hegemónicos del orden mundial. La corriente autonomista es partidaria de defender una postura independiente, autónoma y más activa de Brasil en la escena internacional. Especialmente busca conformar espacios de actuación autónomos de los grandes centros de poder internacional como Estados Unidos. “*Os países médios que constituem a América do Sul se encontram diante do dilema ou de se unirem...para defender seus interesses inalienáveis de autonomia política e identidade ou de serem absorvidos como simples periferias de outros grandes blocos...*”.<sup>230</sup> La creación y profundización de proyectos de integración regional como UNASUR y MERCOSUR con una sola potencia regional como Brasil (sin la participación de México y de Estados Unidos)<sup>231</sup> no hace más que reafirmar la idea de la corriente autonomista y del gobierno de Lula de posicionarse como un líder a nivel regional. “*A diplomacia do governo Lula caracterizou-se pelo esforço articulado visando tornar o país uma liderança regional e incrementar a sua ascensão para a posição de potência global*”.<sup>232</sup>

Una postura más radical es la del ex secretario general de Relaciones Exteriores, Pinheiro Guimarães. Según el autor, Estados Unidos se propone desintegrar los espacios de autonomía regionales como

---

<sup>226</sup> Estos son: Paradigma liberal-conservador del siglo XIX y de la Primera República (1810-1930), paradigma del Estado desarrollista (1930-1989), paradigma del Estado normal (1990-2002) y paradigma del Estado logístico.

<sup>227</sup> La reducción de las asimetrías es una referencia constante a lo largo del gobierno Lula, la creación de fondos de convergencia como el FOCEM dentro de MERCOSUR ha sido un instrumento para llevar a cabo este fin.

<sup>228</sup> CERVO, Amado. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático* Ob. Cit.

<sup>229</sup> Entrevista de Folha con Celso Amorim, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7802-amorim-diz-que-eua-pisaram-no-nosso-calo-entrevista-concedida-a-columnista-eliane-cantanhede-do-jornal-folha-de-s-paulo>

<sup>230</sup> PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. *O mundo multipolar e a integração sul-americana* Carta Maior Brasil 2007 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-mundo-multipolar-e-a-integracao-sul-americana/6/13900>

<sup>231</sup> Según José De Costa Fiori, las nuevas iniciativas como UNASUR y ALBA representan una revolución de las relaciones continentales y enfrentan la oposición de Estados Unidos quien desea mantener al continente bajo su territorio económico supranacional. Para Fiorio la “larga adolescencia asistida” de América del Sur se acabó. Fiori, José Luís da Costa “O sistema interestatal capitalista no início do século XXI” pp. 59

<sup>232</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas* Ob. Cit.

UNASUR al firmar acuerdos de libre comercio de forma bilateral con los países por separado y al incentivar nuevas formas de iniciativas regionales como la Alianza del Pacífico, que busca ser el contrapunto de MERCOSUR.<sup>233</sup>

En esta misma línea de pensamiento podemos señalar al historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira, el cual mantiene una postura claramente autonomista en materia de política exterior. El mismo considera que Brasil desde su origen “...*emergira do regime colonial como Estado unitário, um Estado-império, que formou a nação, atribuindo-lhe manifesto destino de potencia...*” esta percepción ha llevado a la búsqueda de “*conquistar...um status de maior autonomia no sistema internacional de poderes.*”<sup>234</sup> Moniz identifica que en la década de los noventa Brasil se consolida como “*potência industrial emergente*” buscando a través del MERCOSUR “*unificar um espaço econômico*” en la subregión de América del Sur como el área de influencia brasileña, para proyectarse al mundo como una potencia global. Por otra parte, el autor considera al igual que Pinheiro Guimarães que las potencias como Estados Unidos tienen como objetivo debilitar los procesos de integración regional, en un primer momento a través del ALCA y más recientemente a través de los tratados de libre comercio bilaterales e iniciativas como la Alianza del Pacífico, esto con el objetivo de limitar la autonomía y multipolaridad que Brasil desea lograr a través de las plataformas que representan las instituciones internacionales como lo son MERCOSUR y UNASUR.<sup>235</sup>

Dentro de la postura de “autonomía por la diversificación” la política exterior de Lula se enfocó en diversas estrategias con el fin de desarrollar un mayor protagonismo a nivel global; de ellas rescatamos al soft balancing. Actis<sup>236</sup> manifiesta que mediante el soft balancing Brasil utiliza instituciones internacionales (UNASUR y MERCOSUR) para restringir la conducta de países como Estados Unidos y hacer valer los intereses brasileños. Este concepto apoya nuestra visión realista del Brasil al afirmar que las organizaciones regionales (Actis explica que esta postura se puede encontrar en la OMC<sup>237</sup> y FAO) son la plataforma mediante las cuales el Estado norteño hace valer sus intereses nacionales y demuestra su liderazgo.

Con respecto al liderazgo de Brasil en organizaciones como UNASUR se destaca el haber impulsado nuevos foros de discusión entre dicha organización y África y los países árabes. Las cumbres ASA (América del Sur a través de UNASUR y África a través de la Unión Africana) y la ASPA (UNASUR y Liga Árabe). El acercamiento a remotas regiones geográficas refuerza la posición de Brasil de “autonomía por la diversificación”.

---

<sup>233</sup> PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. *O desafio sul-americano*. Carta Maior Brasil 2012 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Samuel-Pinheiro-Guimaraes-O-desafio-sul-americano/6/25617>

<sup>234</sup> MONIZ BANDEIRA. Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos Conflito e integração na América do Sul Da Triplice Aliança ao Mercosul*. (3ª ed) Rio de Janeiro Editora Civilização Brasileira 2014 pp. 1695

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> ACTIS, Esteban. Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013) *Revista Conjuntura Global* UFPR, Vol.3, N.1, 2014, p. 21-27[en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaaglobal/files/2014/04/Los-tres-ejes-autonómicos-de-la-pol%C3%ADtica-exterior-de-Brasil-2003-2013.pdf>

<sup>237</sup> Brasil ha defendido en la OMC que los países desarrollados deben quitar los subsidios a los productos agrícolas (con el fin que las materias primas brasileñas sean más competitivas)

## 6. Organismos Regionales MERCOSUR y UNASUR

En la siguiente sección nos centraremos en los organismos regionales que identificamos como plataformas principales de la política exterior brasileña para consolidar su liderazgo regional. Los organismos regionales que hacemos referencia son MERCOSUR y UNASUR; como hemos marcado anteriormente, estos organismos tienen su origen en diversas coyunturas y como consecuencia fueron concebidos con objetivos y características diversas.

Es necesario aclarar que esta sección estará enfocada en analizar, en primer lugar los cambios en el perfil del MERCOSUR pasando de un proyecto comercial a uno político y social.<sup>238</sup> Esto nos llevará a considerar cuales fueron los fundamentos del nuevo enfoque del MERCOSUR y centraremos nuestra atención en la creación de una serie de órganos en la estructura del mismo, siendo identificados organismos como el Instituto Social, el Instituto de Política Públicas en Derechos Humanos, el Parlamento del MERCOSUR y el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR FOCEM. En segundo lugar, analizaremos la UNASUR, organización que tiene como principal característica que por primera vez en la historia son miembros los 12 Estados de América del Sur.<sup>239</sup> UNASUR reúne otros elementos relevantes para nuestra investigación las cuales profundizaremos en análisis y al igual que MERCOSUR cuenta con órganos centrados en temáticas innovadoras para América del Sur como son IIRSA-COSIPLAN y el CDS.<sup>240</sup>

### 6.1 Mercado Común del Sur - MERCOSUR

El MERCOSUR tiene sus orígenes en la década de los ochenta cuando finalizan las dictaduras militares en los países de América del Sur, dando comienzo a diversos procesos de transición hacia la democracia. Estos años se caracterizarán por la búsqueda de una relación de confianza entre los principales países de la región, Argentina y Brasil. Las figuras más relevantes en este proceso serán Raúl Alfonsín y José Sarney,<sup>241</sup> ambos creían que era vital para sus respectivos países construir una relación de cooperación y dejando de lado el relacionamiento tenso de décadas anteriores lo que permitiría incrementar el comercio exterior.<sup>242</sup> Durante este período Brasil y Argentina firmaron diversos tratados de cooperación<sup>243</sup>; siendo el más importante la Declaración de Iguazú en 1985, este acercamiento entre ambos países es el antecedente más directo del MERCOSUR.<sup>244</sup> <sup>245</sup> Los Presidentes de Argentina y Brasil expresaron su voluntad política

---

<sup>238</sup> De manera breve recordaremos cual fue el origen del MERCOSUR aspecto que hemos tratado a lo largo de la monografía en diversas oportunidades

<sup>239</sup> Se incluye por primera vez en un organismo regional a Surinam y Guayana países tradicionalmente asociados con el Caribe y con un origen colonial sumamente diverso al resto de la región sudamericana.

<sup>240</sup> UNASUR comenzó su actuación oficial en el año 2011 una vez terminado el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva; sin embargo este proyecto de integración regional es principalmente impulsado por el gobierno de Lula.

<sup>241</sup> El primero presidente de Argentina en el periodo (1983-1989) y el segundo presidente de Brasil en el periodo (1985-1990); ambos presidentes fueron los primeros en ocupar este cargo al finalizar las dictaduras.

<sup>242</sup> ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. Ob. Cit. pp. 219

<sup>243</sup> Los principales acuerdos de cooperación incluyen temáticas sensibles como es la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985; donde se comprometen a desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos y cooperar estrechamente en todos los campos de la aplicación pacífica de la energía nuclear. Se buscaba dejar definitivamente atrás las hipótesis de conflicto. Es también después del acta de Iguazú que se decide crear una Comisión Mixta de Alto Nivel presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores para explorar un impulso a las relaciones comerciales.

<sup>244</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and MERCOSUR. Ob. Cit.

en el sentido de acelerar el proceso de integración bilateral buscando estimular la economía de ambos países. En 1986 Brasil y Argentina consolidaron sus intenciones con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que dio lugar al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y en 1988 se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil.<sup>246</sup> <sup>247</sup> El éxito de este acuerdo en estimular el comercio bilateral sirvió para que los países menores del cono sur - Uruguay y Paraguay- se interesaran por participar en este incipiente proceso de integración comercial y cooperación.

Existió un contexto de convergencia entre la mayoría de los gobiernos sudamericanos de la década del noventa, caracterizados por ser de tendencia neoliberal. Estos entendían que era necesario aplicar una serie de reformas económicas, que permitieran reducir el papel del Estado, favoreciendo la liberalización comercial.<sup>248</sup> Con la firma del Tratado de Asunción en 1991 se crea oficialmente el MERCOSUR; en la década del noventa se caracteriza por ser un organismo regional limitado a aspectos comerciales, en el tratado fundacional se propone crear un mercado común. Este proceso será integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>249</sup>

El MERCOSUR, en sus primeros años se caracterizó por estar enfocado en la liberalización comercial de manera progresiva, con el objetivo primario de establecer un mercado común, sumado a la implementación de un arancel externo común -esto se debía lograr en un periodo de cuatro años- y la coordinación de políticas macroeconómicas, comerciales y otros sectores relevantes para la integración. El Tratado de Asunción en su capítulo II, establece la estructura orgánica del MERCOSUR; siendo los órganos encargados de administrar y ejecutar los términos del Tratado de Asunción, el Consejo Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC), se preveía también la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta.<sup>250</sup>

Por último, el Tratado de Asunción señala que antes del establecimiento del Mercado Común en 1994, se debía convocar a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva. Es así que en el año 1994 los Estados Partes del MERCOSUR, a través del Protocolo de Ouro Preto; dan el carácter de sujeto de Derecho Internacional al nuevo organismo regional y se establece su estructura institucional. El Protocolo de Ouro Preto, suma atributos a los órganos creados en 1991 y da

---

<sup>245</sup> CAETANO, Gerardo. *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)* Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales CURI. Estudio No 02/11. Montevideo 2011 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://cui.org.uy/archivos/estudios/Hasta2011/estudio02del11caetano.pdf>

<sup>246</sup> El objetivo principal era eliminar todos obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los dos Estados Partes; esto debía ser alcanzado de manera gradual, en un plazo máximo de diez años. En 1990 se firma el Acta de Buenos Aires que se propone reducir el plazo a 5 años para alcanzar un Mercado Común.

<sup>247</sup> Acta para la Integración Argentino-Brasileña 1986 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/47/acta-para-la-integracion-argentino-brasilena.pdf>

<sup>248</sup> Esto sucede en el marco del Regionalismo Abierto; estimulado por el Consenso de Washington y las propuestas de la CEPAL.

<sup>249</sup> Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común Asunción. Paraguay 1991 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en [http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)

<sup>250</sup> El Consejo Mercado Común, le corresponde la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución del Mercado Común. El Grupo de Mercado Común, tiene como objetivo, tomar las medidas para cumplimiento de las decisiones adoptadas por el CMC; el GMC debe proponer medidas concretas tendientes a la aplicación Liberación Comercial, coordinación macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros. La Comisión Parlamentaria sin función concreta, esto será modificado por el Protocolo de Ouro Preto en 1994.

lugar a nuevos órganos como son la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM); el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).<sup>251 252</sup>

El MERCOSUR de la década noventa se basa en principios intergubernamentales, sustentado por mecanismos de negociación diplomática entre los Estados Partes; según Desidera Neto el objetivo fundamental de darle un carácter institucional al MERCOSUR fue dotar al mismo de instrumentos para administrar la unión aduanera.<sup>253</sup> En este sentido, tanto Gomes Saraiva como Caetano coinciden en que la institucionalidad netamente intergubernamental se debe principalmente al perfil prioritariamente comercial. A pesar del optimismo inicial marcado por el crecimiento del comercio y el impulso institucional del MERCOSUR, comenzó a evidenciarse una pérdida de impulso y debilitamiento de los compromisos regionales estableciéndose un clima de conflictividad y los miembros del MERCOSUR comienzan a actuar de manera unilateral, esto se generó a partir de una sucesión de crisis económicas internacionales en México en 1995, Sudeste Asiático en 1997 y Rusia en 1998.

Los Estados miembros del MERCOSUR, ante esta coyuntura de deterioro en lo comercial, buscan impulsar la institucionalidad de la integración regional; diversas iniciativas como el Protocolo de Ushuaia de 1998 el cual marcaba el compromiso democrático de los Estados miembros y la Declaración Socio-Laboral en diciembre de 1998.<sup>254 255</sup> Sin embargo en enero de 1999 menos de un mes después de los intentos de revitalizar el MERCOSUR, en Brasil ocurre una devaluación<sup>256</sup> del tipo de cambio del Real; esto interrumpió el proceso comercial del bloque Argentina-Brasil.<sup>257</sup> Esto repercutió fuertemente sobre los países de la región, provocando grandes dificultades al proceso de integración. Las crisis internacionales contrajeron el comercio del bloque regional tanto hacia el resto del mundo como en el interior del mismo. El deterioro de la situación económica en la región impactó primero en Argentina en el año 2001 y finalmente en Uruguay en el año 2002, generándose una profunda crisis económica, financiera y social que afectó directamente al MERCOSUR, haciendo creer en que era su fin.

---

<sup>251</sup> La Comisión de Comercio del MERCOSUR, asiste al Grupo Mercado Común, compete velar por la funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes. El Foro económico y social actúa como representante de los diversos sectores económicos – sociales, los cuales podrán elaborar recomendaciones para los organismos decisorios del MERCOSUR. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR será responsable de la prestación de servicios logísticos a los demás órganos.

<sup>252</sup> Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional –Protocolo de Ouro Preto- Ouro Preto. Brasil 1994 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en [http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/721/1/cmc\\_1994\\_protocolo\\_ouro\\_preto\\_es.pdf](http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf)

<sup>253</sup> DESIDERA NETO, Walter Ob. *O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional*. Ob. Cit. pp. 34

<sup>254</sup> El Protocolo de Ushuaia democrático del MERCOSUR, tiene sus antecedentes en la declaración presidencial de Las Leñas en 1992 de plena vigencia de las instituciones democráticas. En el protocolo de Ushuaia a los Estados del MERCOSUR se suman Chile y Bolivia; en el mismo se marca la normativa con respecto a una ruptura del régimen democrático y las sanciones eventuales. La Declaración Socio-Laboral de 1998 marca el compromiso de los Estados parte en el cumplimiento de derechos básicos y universales en materia laboral.

<sup>255</sup> CAETANO, Gerardo. Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). En: , CAETANO, Gerardo. *MERCOSUR 20 años*. Montevideo, Uruguay. CFIR 2011 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueeros/uruguay/07904.pdf>

<sup>256</sup> Esto sucedió sin previo aviso de Brasil a los restantes socios del MERCOSUR, se podría considerar esto como un rompimiento del Tratado de Asunción de 1991 donde se marcaba en artículo primero que la creación de un mercado común implicaba la coordinación macroeconómica y sectorial entre otros cosas de la política cambiaria.

<sup>257</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del MERCOSUR y la UNASUR Ob. Cit. pp. 93

### 6.1.1 El MERCOSUR político y social

El año 2003, se puede considerar un punto de inflexión en la región de América del Sur, generándose cambios políticos que tendrán un impacto directo en la integración regional y especialmente en el MERCOSUR. En los primeros meses de ese año asumen la presidencia en Brasil Luiz Inácio Lula da Silva y en Argentina Néstor Kirchner, ambos con una autoproclamada visión política de izquierda y progresista. Estos dos presidentes consideraban que el MERCOSUR comercial había representado un fracaso rotundo que dejó de lado a la sociedad en su conjunto y muestra de eso eran la crisis de los años 1999-2002. El regionalismo abierto y liberal de los noventa no había dado resultado, se consideraba por parte de Brasil y Argentina que era necesario dar un nuevo perfil al proceso de integración regional que priorizara lo político y social sin dejar de lado los aspectos comerciales.

El punta pie inicial para darle un nuevo perfil al MERCOSUR fue una reunión celebrada el 16 de octubre de 2003 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Este encuentro dio lugar a la elaboración de un documento o declaración común entre Kirchner y Lula, conocida como el Consenso de Buenos Aires.<sup>258</sup> El Consenso de Buenos Aires, sienta las bases para la construcción de un nuevo modelo de integración regional. El consenso se enmarca en lo que ambos presidentes consideran la “...*voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social...*”.<sup>259</sup>

Este documento cubre aspectos políticos, sociales, económicas, educativos y demás áreas que ambos países se comprometen a llevar a cabo como el nuevo modelo de desarrollo, estas políticas no solo se deben aplicar nacionalmente si no que proyectarse en la región como una nueva perspectiva de entender el papel del Estado y el modelo de integración regional. Podemos señalar que los puntos fundamentales del Consenso de Buenos Aires consisten en el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo, que se consideran una pérdida de autonomía y dignidad de las personas que obstaculiza el ejercicio pleno de la ciudadanía. Es por esto que los gobiernos deben impulsar políticas públicas enfocadas al crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios para mejorar la calidad de vida de las poblaciones que se encuentran en situaciones críticas.<sup>260</sup>

En cuanto a la integración regional se considera que esta debe ser impulsada donde exista la participación activa de la sociedad civil y fortalecer los organismos existentes. Esto hace referencia al proceso de integración del MERCOSUR, el cual se señala que “...*no es sólo un bloque comercial si no que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido (...) nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones...*”.<sup>261</sup> La visión del

---

<sup>258</sup> El término de Consenso claramente es utilizado para contraponerse al anterior consenso de carácter económico conocido como Consenso de Washington que había sido fundamental en la década del noventa en la región de América del Sur.

<sup>259</sup> Documento oficial del *Consenso de Buenos Aires* Buenos Aires, Argentina. 2003 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>

<sup>260</sup> Consenso de Buenos Aires 2003 Ob. Cit.

<sup>261</sup> Ibid.

regionalismo post liberal que hemos descripto anteriormente en nuestra investigación tuvo un impacto directo en el MERCOSUR, siendo el Consenso de Buenos Aires un reflejo de eso; se percibe que la “...integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos”.<sup>262</sup>

Se considera necesario por parte de ambos países que el MERCOSUR adquiera un mayor grado de autonomía de decisión que “...permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales...”.<sup>263</sup> Finalmente se señala que ambos gobiernos se encuentran trabajando para que a partir del año 2004 se pueda implementar diversas líneas de acción para profundizar el proceso de integración regional; con el diferencial de introducir nuevas temáticas sociales y políticas.<sup>264</sup>

Considerando el consenso de Buenos Aires, meses después el 16 de diciembre del 2003 es aprobado por el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006.<sup>265</sup> Este documento es esencial para comprender el cambio de perfil en la organización, en él se puede ver plasmado las ideas del Consenso de Buenos Aires. En el mismo se pueden identificar cuatro agendas diversas (Económica-Comercial, Social, Institucional y Nuevas Temáticas de Integración); las mismas se introducen las propuestas consideradas necesarias para profundizar la integración regional en el periodo 2004-2006. El mismo hace una particular atención al MERCOSUR Social e institucional.<sup>266</sup>

En modo sintético podemos señalar los principales puntos que tratan las agendas del programa de trabajo MERCOSUR 2004-2006. En primer lugar podemos identificar la Agenda Económica-Comercial la cual propone: Consolidar la Unión Aduanera, Tratamiento de las Zonas Francas, Defensa comercial y de la competencia, Integración Productiva, Fondos Estructurales, Integración Transfronteriza, Promoción de Exportaciones, Reglamentos Técnicos, Armonización Tributaria, Coordinación Macroeconómica, Mercado regional de capitales, Políticas Agrícolas y Biotecnología, Facilitación Empresaria, Negociaciones externas y Compras gubernamentales.<sup>267</sup>

En segundo lugar, la Agenda Social busca estimular la participación de la sociedad civil, articulación de temas sociales, promover el MERCOSUR ciudadano a través de circulación de mano de obra favoreciendo

---

<sup>262</sup> Consenso de Buenos Aires 2003 Ob. Cit.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> El consenso de Buenos Aires también propone la adhesión de nuevos Estados al MERCOSUR. En el año 2006 Venezuela comenzó su proceso de adhesión el cual se mantuvo bloqueado hasta el 2012 por el parlamento de Paraguay, la suspensión de Paraguay, permitió el ingreso de Venezuela de un manera muy criticada; como la adhesión de Venezuela se confirma en el año 2012 no trataremos la misma en esta investigación (2003-2012) pero de igual manera es relevante señalar estos hechos.

<sup>265</sup> MERCOSUR *Decisión - 026/2003 Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006*. Consejo del Mercado Común CMC. Montevideo, Uruguay 2003 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/v/579/2/innova.front/decisiones-2003>

<sup>266</sup> MERCOSUR *Programa de Trabajo 2004-2006* Ob. Cit.

<sup>267</sup> Ibid.

la promoción de los derechos de los trabajadores y Educación para el MERCOSUR e institucionalizar en la estructura del MERCOSUR un grupo enfocado en los Derechos Humanos. En tercer lugar podemos observar la propuesta de fomentar la creación y fortalecimiento institucional, esto a través del llamado Parlamento del MERCOSUR y el fortalecimiento institucional impulsando el tribunal permanente de revisión. Finalmente una agenda de temáticas nuevas como cooperación de Ciencia-Tecnología e Integración física y energética.<sup>268</sup>

Como bien manifiesta Bizzozero en este nuevo programa se ponen de manifiesto cuestiones que hasta el momento no habían sido abordadas como pueden ser las asimetrías en la región, la creación de fondos estructurales (a imagen de la Unión Europea), una nueva agenda social enfocada a aspectos políticos y económicos, la creación de una reunión de altas autoridades sobre Derechos Humanos y la puesta en marcha del Parlasur (Parlamento del Sur).<sup>269</sup> En esta misma línea, Perrotta considera que debido a las sucesivas crisis económicas y sociales del periodo (1999-2002) sumado al fracaso del regionalismo abierto-liberal; llevo a que desde el año 2003 se generen las condiciones necesarias para construcción de un nuevo modelo de desarrollo regional, basado en la integración productiva, la inclusión social y la participación ciudadana, y se coloca a las agendas relegadas en el primer plano.<sup>270</sup>

Contrariamente a la posición de Bizzozero y Perrotta, podemos considerar la opinión de Sergio Abreu, Canciller del Uruguay (1993-1995) durante los primeros años del MERCOSUR, el cual considera que los cambios en el proceso de integración responden a un “...*modelo ideológico que quiere reaccionar ante el avance del comercio internacional (...) la solución que proponen a esto es hacerlo el MERCOSUR más político (...) deviniendo un proceso de integración que comercia la mitad*<sup>271</sup> *de lo que comerciaba en sus primeros años (...) sustituido por discursos político; lo político que hicieron se basó en un nacionalismo Estatal de defensa de empresas nacionales y monopolios (...) por otra parte la región del pacífico se metió en acuerdos de libre comercio con Estados Unidos el eje Monroe y del otro lado se constituyó un eje bolivariano...*”.<sup>272</sup>

En esta investigación de la política exterior de brasileña durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y la plataforma para el liderazgo regional que le ofrecían MERCOSUR y UNASUR; consideramos que dentro del MERCOSUR los principales órganos creados en base al impulso del programa de trabajo 2004-

---

<sup>268</sup> El programa de Trabajo propia que la agenda de infraestructura física y energética, se centralizaran en el marco de la Iniciativa de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) sin embargo esta como veremos más adelante se incorporó a la organización regional UNASUR y su consejo de infraestructura Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN.

<sup>269</sup> BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln. El MERCOSUR y el proceso Sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo Regionalismo Estratégico? *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* Volumen XII N°1 2012 pp. 215-237[en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/ssa/v12n1/art09.pdf>

<sup>270</sup> PERROTTA, Daniela. ¿Realidades presentes - conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR *Revista del Núcleo de Estudios en Investigaciones de Educación Superior del MERCOSUR*. N°1 Sector Educativo del MERCOSUR 2012 pp. 4-14 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/5629>

<sup>271</sup> En realidad el Dr. Abreu se refiere a la diferencia en las dinámicas del comercio entre los periodos neoliberal y pos neoliberal. En el primero se parte de un comercio interregional que se situaba en un 12% en el año 1991 y pasa a un pico de un 22% en 1998. En el 2004 este mismo comercio es de un 13% aproximadamente y continúa en esa cifra hasta el año 2010. En términos relativos el comercio interregional se estancó en el periodo pos neoliberal, un punto que sustenta nuestra visión que se basa en la primacía de aspectos políticos-sociales durante este período. Ver anexo

<sup>272</sup> Entrevista presencial realizada al Dr. Sergio Abreu el 6/7/2016

2006 y que podrían ser identificados como herramientas de la política exterior de Brasil son: el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) y el Parlamento del MERCOSUR (Parlasur).

A continuación nos ocuparemos de explicar las funciones y acciones de cada uno de estos órganos creado en la institucionalidad del MERCOSUR; en un posterior y fundamental capítulo de la monografía explicaremos como los actores de la política exterior brasileña a través de diversas dimensiones político-diplomática, económica-comercial y cooperación, incidieron de manera directa o indirecta en la construcción del MERCOSUR como plataforma del liderazgo y poderío regional de Brasil.

### **6.1.2 Fondo de Convergencia Estructural - FOCEM**

El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, más conocido como FOCEM, nace a partir del convencimiento de los Estados Partes del proceso e integración regional que era necesario reducir las asimetrías entre los mismos, en particular la de los dos socios menores Paraguay y Uruguay que con respecto a los otros dos socios Argentina y Brasil.<sup>273</sup> En el programa de trabajo del MERCOSUR 2004-2006 se plantea como parte de la agenda económica-comercial la necesidad de establecer fondos estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas.<sup>274</sup>

En el año 2004 el MERCOSUR en base a lo dispuesto por el programa de trabajo y la Decisión CMC N° 27/03; convoca una reunión del Consejo del Mercado Común, donde se comienza a elaborar y analizar las alternativas para disminuir las asimetrías dentro del bloque, de esta manera profundizar el proceso de integración fortaleciendo las instituciones regionales del MERCOSUR.

La Decisión CMC N° 019/04 señala que es necesario crear un grupo de alto nivel con representantes de los ministerios de relaciones exteriores y economía de los Estados miembros con el objetivo de identificar diversas iniciativas y programas para promover la competitividad de las economías menores. Por otra parte el CMC decide que con el fin de lograr estos objetivos, el grupo de alto nivel deberá proponer fórmulas de financiamiento para la implementación de estas iniciativas.<sup>275</sup> Es así que en el año 2004 por la Decisión CMC N° 45/04, se decide establecer el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en especial de las economías menores y las regiones menos desarrolladas. El

---

<sup>273</sup> Esto en parte se podría señalar que está inspirado en los fondos Estructurales y de Inversión europeos de la Unión Europea. Los mismo son fondos que funcionan de modo conjunto a fin de apoyar la cohesión económica, social y territorial y alcanzar los crecimiento sostenible e integrador. Existen cinco fondos: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); Fondo Social Europeo (FSE); Fondo de Cohesión (FC); Fondo Europeo; Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

<sup>274</sup> MERCOSUR Programa de Trabajo 2004-2006 Ob. Cit.

<sup>275</sup> MERCOSUR *Decisión 019/2004 Convergencia estructural en el MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración*. Grupo del Mercado Común Montevideo, Uruguay 2004 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/v/580/2/innova.front/decisiones-2004>

CMC solicita que el grupo de trabajo prosiga para permitir que el FOCEM entre en operación en el menor tiempo posible.<sup>276</sup>

En el año 2005 la Decisión CMC N° 18/05 establece la financiación y funcionamiento del FOCEM, en especial se identifican cuáles son las áreas en las cuales los fondos deben destinarse. Las áreas son divididas en programas considerados esenciales para el fortalecimiento del MERCOSUR y reducción de las asimetrías. Los cuatro programas del FOCEM son el 1 -Programa de Convergencia Estructural el cual tiene como objetivo “...contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.”<sup>277</sup> 2- El Programa de Desarrollo de la Competitividad destinado a “...procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada”.<sup>278</sup> 3- El Programa de Cohesión Social el cual debe financiar proyectos que estimulen el desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo.<sup>279</sup> Por último el Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración, destinado a mejorar de la estructura institucional del MERCOSUR.

El financiamiento del FOCEM se integrará con aportes anuales de los Estados Partes, efectuados en cuotas semestrales con carácter no reembolsable. El porcentaje que cada Estado deberá destinar al financiamiento del FOCEM es en base a la media histórica de su producto bruto interno; por lo tanto se establece que las economías más grandes del MERCOSUR destinaran el mayor porcentaje de los aportes siendo Brasil el 70% y Argentina el 27%.<sup>280</sup> Por otra parte, los socios con economías menores aportan claramente un monto módico, siendo por parte de Uruguay un 2% y Paraguay un 1%. En valores monetarios estos porcentajes se ven reflejados en un monto total de USD 100 millones para financiamiento de proyectos para reducir las asimetrías; Brasil aporta 70 millones, Argentina 27 millones, Uruguay 2 millones y Paraguay 1 millón. Se prevé también la posibilidad de donaciones voluntarias por parte de los Estados miembros o de terceros que no sean parte del MERCOSUR. Con respecto al destino de los fondos se establece que porcentaje le corresponde a cada país para poder llevar a cabo los proyectos que se presenten al FOCEM. Como señalamos anteriormente este fondo está destinado a las economías menores del MERCOSUR y por lo tanto los países que reciben mayor cantidad de fondos son Paraguay y Uruguay.

En primera instancia se preveía que la aprobación de proyectos estaría a cargo de la comisión de representantes permanentes del MERCOSUR junto un grupo de expertos ad hoc que evalúa el proyecto

---

<sup>276</sup> MERCOSUR Decisión - 045/2004 Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Grupo del Mercado Común Montevideo, Uruguay 2004 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/v/580/2/innova.front/decisiones-2004>

<sup>277</sup> MERCOSUR Decisión - 018/2005 Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR Grupo del Mercado Común Montevideo, Uruguay 2005 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/v/1066/2/innova.front/decisiones-2005>

<sup>278</sup> Ibid.

<sup>279</sup> MERCOSUR Decisión - 018/2005 Ob. Cit.

<sup>280</sup> En el año 2012 Venezuela ingresa al MERCOSUR cambiándose la estructura de financiamiento del FOCEM pasando a USD 127 millones, Venezuela aporta USD 27 millones.

presentado por un Estado miembro y paso siguiente es enviado al Consejo de Mercado Común el cual tiene la decisión final. Esto fue modificado, institucionalizándose una estructura regional con un consejo de administración del FOCEM y una unidad técnica regional también se suman oficinas nacionales de carácter técnico.<sup>281</sup> <sup>282</sup> El FOCEM entro en funcionamiento en el año 2006 con la mitad de los fondos programados y en los siguientes años efectivamente recibió la totalidad por parte de cada país del MERCOSUR.

Los proyectos financiados por el FOCEM cubren múltiples áreas relevantes para aumentar la competitividad de las economías menores, mejoramiento de infraestructura, condiciones sanitarias y aspectos sociales-educativos. Entre los principales proyectos financiados por el FOCEM podemos identificar proyectos de carácter plurinacional, institucional y otros destinados específicamente a un Estado miembro. Los proyectos de carácter regional incluyen iniciativas como el programa de acción MERCOSUR libre de fiebre aftosa (2007), el programa de Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud (2011). Los de carácter institucional son proyectos que buscan el fortalecimiento del MERCOSUR como institución, el perfeccionamiento del sistema de Información del Arancel Externo Común SIAEC (2007) y la base de datos jurisprudenciales del MERCOSUR (2007).

Finalmente en los destinados en especial a un Estado parte, podemos identificar de la mayoría de estos ubicados en Paraguay y Uruguay. Estos proyectos cubren todos los programas: convergencia estructural, desarrollo de la competitividad y el de cohesión social. En ambos países se han llevado a cabo proyectos como; construcción y rehabilitación de rutas, saneamiento-agua potable (Aceguá), desarrollo de productos turísticos, soluciones habitacionales, rehabilitación vías férreas, sector educativo-cultural. Sin embargo entre estos proyectos podemos señalar uno en particular en Paraguay, el cual es la línea de transmisión eléctrica de 500kV Itaipú-Villa Hayes, el cual tuvo un monto de USD 555 millones cubierto por los fondos del FOCEM y un aporte voluntario del gobierno de Brasil de USD 300 millones. Este proyecto permitió que Paraguay por primera vez en la historia aumentara la posibilidad de consumo de su cuota de energía de la Represa de Itaipú.

En el marco de profundización de la integración regional la creación del FOCEM es considerado un paso necesario para la disminución de las disparidades entre los socios regionales “...*A carência de infraestrutura – sobretudo viária e energética – dentro dos países-membros e entre eles consiste em um obstáculo real para ampliação dos fluxos dos fatores de produção intrabloco, além de reduzir a competitividade do MERCOSUL ante os outros concorrentes internacionais...*”<sup>283</sup>

Se podría decir que el FOCEM constituye un intento solidario de democratizar y estimular la confianza entre los Estados del bloque comercial, reduciendo las asimetrías que limitaban el proceso de integración.

---

<sup>281</sup> MERCOSUR *Decisión N 24/05 Reglamento para el FOCEM* Grupo del Mercado Común Montevideo, Uruguay 2005 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en [http://focem.MERCOSUR.int/uploads/normativa/DEC\\_024-2005\\_ES\\_Reglamento%20del%20FOCEM-8.pdf](http://focem.MERCOSUR.int/uploads/normativa/DEC_024-2005_ES_Reglamento%20del%20FOCEM-8.pdf)

<sup>282</sup> El consejo de administración del FOCEM se encarga de evaluar la ejecución de las actividades desarrolladas. La unidad técnica regional recibe los proyectos presentados y da inicio a los procedimientos para su consideración y en ultimo lugar elige los proyectos. La unidades nacionales seleccionan los proyectos que serán presentados para ser financiados por el FOCEM.

<sup>283</sup> DE MELLO, André. Integrando desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no *MERCOSUL*. IPEA Brasil 2010

En esta línea de pensamiento pero con algunas diferencias, Álvarez sostiene que el FOCEM es un claro ejemplo de Cooperación Sur-Sur que busca estimular el desarrollo y promover la integración a través de programas que adoptan la cooperación técnica y financiera; a pesar de las intenciones de acabar con las asimetrías el presupuesto es reducido para atender en forma eficaz las problemáticas del MERCOSUR.<sup>284</sup>

### 6.1.3 Parlamento del MERCOSUR - PARLASUR

El Parlamento del MERCOSUR tiene sus antecedentes en la comisión parlamentaria creada en el Tratado de Asunción y modificada en el Protocolo de Ouro Preto. En sus primeros años de hasta el 2003 se caracterizaba por la elección indirecta ya que sus integrantes eran designados por los respectivos parlamentos nacionales y su función era actuar como nexo entre el MERCOSUR (CMC y GMC) con sus parlamentos para de esta forma armonizar la normas. Como marcábamos anteriormente los cambios políticos que se dan a partir del 2003 en la región de América del Sur traslucidos en Consenso de Buenos Aires y el programa de trabajo del MERCOSUR 2004-2006, buscan darle un impulso a la integración regional a través de un nuevo perfil político y social.

La creación del PARLASUR se encuentra ubicado en esta coyuntura, Malamud señala que los nuevos gobiernos a partir del 2003 consideraban que el MERCOSUR hasta ese momento caracterizado por lo comercial era opaco y poco transparente, distante de la ciudadanía, por lo tanto la creación de un parlamento le daría al MERCOSUR legitimidad democrática.<sup>285</sup> Es así que a través de la Decisión CMC N° 49 /04 es aprobada en la ciudad de Belo Horizonte en Brasil y teniendo en cuenta la intención existente de profundizar el proceso de integración, se generan la bases para la creación de un parlamento del MERCOSUR. Para lograr esto, se decide que la comisión parlamentaria conjunta lidere la elaboración del proyecto de un Protocolo Constitutivo del Parlamento. En el año 2005 la comisión parlamentaria junto a los Estados miembros presenta el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. El protocolo considera que debido a la voluntad de fortalecer el proceso de integración es necesario la creación de un marco que permita la elaboración de normas que garanticen la seguridad jurídica y previsibilidad del MERCOSUR.

La constitución del parlamento es fundamental para lograr los objetivos de profundización de la integración regional con un nuevo carácter donde la mayor participación social es considerada fundamental. El nuevo parlamento sustituye a la comisión parlamentaria del MERCOSUR, la estructura del mismo es unicameral y sus integrantes serán elegidos de manera directa por los ciudadanos de los países miembros. Se prevé en el protocolo el llamado "*Día del MERCOSUR Ciudadano*", destinado para la elección de los

---

<sup>284</sup> ALVAREZ, María Victoria. La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR. Luces y sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). En: , LECHINI, Gladys. *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. - 1a ed. Rosario, Argentina. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario 2014 Pp. 74-85 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/4468/LIBRO-CSSPEAB.pdf?sequence=3>

<sup>285</sup> MALAMUD, Andrés.; CASTRO, Pablo. Are regional blocs leading from nation States to global governance? A skeptical view from Latin America *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* Vol. XXXVII: 1 2007, pp. 115-134 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/Andrés%20Malamud%20-%20Publicação%202007%20nº11.pdf>

parlamentarios en forma simultánea en todos los Estados miembros del MERCOSUR.<sup>286</sup> El protocolo del parlamento establece que las funciones del mismo son el control del efectivo cumplimiento de las normas y la preservación de la democracia y la situación de los derechos humanos en la región. Por otra parte el parlamento debe proponer proyectos de normas al CMC y a cuando lo considere apropiado solicitar pedidos de informes a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR. Finalmente los parlamentarios pueden emitir recomendaciones sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración.

En el año 2007 en Montevideo, sede del parlamento del MERCOSUR, se llevó a cabo la sesión inaugural del Parlasur, fue en esta sesión que los parlamentarios tomaron posesión de sus cargos; sin embargo en una primera etapa de transición 2006-2010 el Parlamento fue integrado por 18 parlamentarios por cada miembro y su elección será de manera indirecta.<sup>287</sup> La reglamentación del parlamento indica la posibilidad de establecer grupos políticos de acuerdo a la afinidad política y la creación de comisiones parlamentarias especializadas en diversas áreas como educación, economía, asuntos jurídicos, derechos humanos, seguridad, seguridad social, infraestructura entre muchas otras.<sup>288</sup>

En el año 2009 los cancilleres de los países del MERCOSUR, firman un acuerdo político que define la representación parlamentaria una vez que finalice la primera etapa de transición, el acuerdo se basa en el principio de proporcionalidad atenuada, teniendo en consideración la representación población de cada Estado. Esto determina que en la segunda etapa de transición las bancadas parlamentarias sean otorgadas de la siguiente manera Argentina 26, Brasil 37, Paraguay 18 y Uruguay 18.<sup>289</sup> Finalmente el acuerdo establece que en el momento que los Estados miembros cumplan con el proceso de elecciones directas las bancadas se otorgan formando la siguiente composición parlamentaria: Argentina 43, Brasil 75, Paraguay 18 y Uruguay 18.<sup>290</sup>

Con respecto a las elecciones de los representantes nacionales debemos destacar que tanto Argentina (en el 2015), como Paraguay (2008) realizaron comicios electorales para designar sus miembros ante el MERCOSUR mientras que Brasil no lo hizo. La falta de voluntad política en el gigante nortño demuestra que la baja institucionalidad que mantiene el Parlasur le es útil para sus intereses. Ello a su vez se relaciona directamente con nuestra visión realista de Brasil en la medida que no refuerza un órgano supranacional legislativo como lo es el Parlasur que pueda limitar o estar en conflicto con su propio poder legislativo soberano y nacional.

---

<sup>286</sup> Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR Montevideo, Uruguay. 2005[en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en [https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo\\_es.pdf](https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo_es.pdf)

<sup>287</sup> Paraguay es en el año 2008 el primer país en elegir los parlamentarios a través de elecciones directas.

<sup>288</sup> Parlamento del MERCOSUR *Reglamento interno* PARLASUR Montevideo, Uruguay. 2007 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en [https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento\\_interno\\_-\\_es.pdf](https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento_interno_-_es.pdf)

<sup>289</sup> Secretaría Parlamentaria *Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR* PARLASUR Asunción, Paraguay 2009 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en [https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7309/1/acuerdo\\_politico.pdf](https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7309/1/acuerdo_politico.pdf)

<sup>290</sup> *Ibid.*

#### 6.1.4 Instituto Social del MERCOSUR - ISM

El Instituto Social del MERCOSUR tiene su origen en la búsqueda de consolidar el lado social del proceso de integración regional. En el año 1994 se había creado el Foro Consultivo Económico-Social y en el año 2000 la instancia de reunión de ministros y autoridades de desarrollo social del MERCOSUR (RMADS) con el objetivo de asesorar al CMC en materia de políticas sociales.<sup>291</sup>

Sin embargo, la crisis en la que devino el MERCOSUR en 1999-2002, limitó el accionar de dichas reuniones, es por esto que el programa de trabajo de 2004-2006 reintroduce la necesidad de establecer un MERCOSUR social. La principal motivación para la creación de la dimensión social en la integración regional es debido a que en la primera década el MERCOSUR tuvo un carácter “...mercantilizado que ponderaba exclusivamente los factores e indicadores de crecimiento económico y comercial (...)la crisis de fin de milenio provocó la disminución de las relaciones comerciales intra-regionales, desvaneciendo las perspectivas de crecimiento y aumentando los niveles de pobreza y desigualdad”.<sup>292</sup>

En el año 2006 el CMC decide encomendar a los representantes permanentes del MERCOSUR la elaboración de una propuesta que contemple una nueva iniciativa en el proceso de integración, la creación del Instituto Social. En este mismo año se emite la declaración de principios del MERCOSUR social, la cual establece el papel central del Estado en el diseño de políticas sociales y que el proceso de integración regional debe ineludiblemente conjugar los aspectos económicos con los sociales. En el año 2007 se confirma su creación a través de la Decisión CMC N° 03/07 señalando que los principales objetivos serán fomentar el proceso de fortalecimiento de la nueva dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR. El ISM busca la promoción del desarrollo humano inclusivo, con equidad e igualdad y la superación de asimetrías; por lo tanto el ISM será el órgano técnico con capacidad de apoyo a los miembros del MERCOSUR a través del diseño de políticas sociales de carácter regional; también se marca que debe trabajar de modo recopilar los indicadores sociales regionales.

La estructura del ISM contempla un consejo directivo integrado por representantes de los Ministerios de desarrollo social de cada país y la dirección del instituto social; la misión principal será enviar a la reunión de ministros de desarrollo social los Planes de Trabajo y demás iniciativas. El director del ISM que nombramos anteriormente tiene como función presentarle al consejo el plan de trabajo y coordinar los trabajos de los diversos departamentos del instituto para la correcta elaboración de los objetivos planteados. Los departamentos son cuatro áreas especializadas en Administración-Finanzas, Comunicación, Investigación y Gestión de la Información, Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales.<sup>293</sup>

---

<sup>291</sup> Siendo el punto más significativo de este periodo la declaración Socio Laboral del MERCOSUR en 1998.

<sup>292</sup> ADEL MIRZA, Christian. et. al. *La dimensión social del MERCOSUR: Marco conceptual*. Tekoha. Asunción, Paraguay. 2012 pp. 23

<sup>293</sup> MERCOSUR Decisión N 47/10 *Disposiciones para el funcionamiento del Instituto Social del MERCOSUR*. Grupo del Mercado Común Foz de Iguazú 2010[en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://isMERCOSUR.org/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Disposiciones-para-el-Funcionamiento-del-ISM.pdf>

Dentro de nuestro periodo de investigación el Instituto Social del MERCOSUR no estaba operativo ya que entró oficialmente en funciones en el año 2011, sin embargo cumplió un papel fundamental para el diseño del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) el cual fue aprobado en 2011 y sienta las bases del futuro accionar del ISM.<sup>294</sup>

### **6.1.5 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos - IPPDH**

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, podemos señalar su origen en la reunión de Altas Autoridades en el área de Derechos Humanos (RAADH), mediante la Decisión CMC N° 40/04 y posteriormente en el Protocolo de Asunción sobre compromiso con promoción y protección de los derechos humanos del MERCOSUR firmado en el año 2005. Los puntos fundamentales del mismo son que se considera que para la correcta evolución del proceso de integración es necesario el respeto de los derechos humanos y las instituciones democráticas; para lograr esto los miembros deberán cooperar a través de los mecanismos institucionales establecidos en el MERCOSUR.

En el año 2009 la Decisión CMC N° 14/09 teniendo en cuenta lo planteado en el Protocolo de Asunción, acerca de la necesidad de establecer mecanismos institucionales dentro del MERCOSUR para coordinar la elaboración y diseño de políticas públicas comunes en materia de derechos humanos, se decide establecer el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos. La estructura organizacional del IPPDH, definida en la Decisión CMC N° 12/10 depende directamente de la reunión de las altas autoridades en el área de derechos humanos RAADH y cuenta con dos instancias de dirección el Consejo de Representantes (CRG) y un secretario ejecutivo, el cual es máximo responsable de controlar y definir las actividades del instituto; este debe proponer el programa de trabajo al (RRAADH) y al (CRG). El IPPDH como marcamos anteriormente tiene como principal función realizar o promover investigaciones, capacitación y asesoramiento para formulación de políticas públicas regionales. Es por esto que al igual que el ISM cuenta con una organización basada en departamentos especializados, siendo los mismos el Departamento de Relaciones Institucionales, Investigación y Gestión de la Información, Asistencia Técnica, Comunicación-Cultura y Administración-Recursos Humanos.

### **6.2 Unión de Naciones de Suramericanas - UNASUR**

En esta sección del trabajo daremos lugar al análisis de la creación de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), organización regional que como hemos explicado anteriormente es producto del período post neo liberal en donde priman los elementos políticos por sobre los económicos y comerciales. UNASUR no es ajeno a ello, su estructura, cometidos<sup>295</sup> y funciones tienen por objeto aspectos de

---

<sup>294</sup> ADEL MIRZA, Christian. et. al. Ob. Cit. Pp. 16

<sup>295</sup> Algunas de sus funciones son el fortalecimiento del diálogo político, el desarrollo social y humano, la erradicación del analfabetismo, la integración energética, el desarrollo de una infraestructura para la interconexión, etc. [en línea]. [Consultado el 18/07/16]. Disponible en <http://www.UNASURsg.org/es/objetivos-especificos>

integración políticos y sociales y ello puede observarse en sus doce consejos ministeriales en donde tan sólo uno corresponde a cuestiones económicas (El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas).<sup>296</sup>

La organización presenta también una característica propia de los procesos de integración en América del Sur<sup>297</sup> y es su baja institucionalidad en donde los Estados parecen actuar con un alto grado de reticencia al momento de establecer órganos supranacionales. Parecería que los Estados no parecen haber adquirido la madurez y la voluntad política suficiente para delegar en órganos supraestatales decisiones que puedan afectar su soberanía y su autonomía. Kaspar comparte esta visión al manifestar que *“UNASUR has not developed any sign of supranational body...in none of the organs can be observed delegation of power. Voting system in Summits of Head of the States does not use qualified majority voting or other types of consensus building but instead unanimous voting”*.<sup>298</sup> Al establecer el voto unánime como mecanismo de aprobar las resoluciones se observa que basta con que un Estado discrepe para que la resolución sea desaprobada. Es en estos aspectos en donde se visualiza nuestra teoría realista en donde el peso de los Estados es lo que prima por sobre las estructuras supranacionales.

La visión realista también puede observarse en la jerarquía de la organización, los principales órganos decisorios se encuentran bajo el dominio directo de los Estados mediante los Jefes de Estado, los Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegados y por último la Secretaría General. No existen en UNASUR órganos de decisión con peso independientes de la voluntad estatal, las grandes decisiones son competencia de los países. Para Christopher Sabatini de la Universidad de Columbia, UNASUR *“...has failed to produce any legal, normative basis or institutional structure...Without those diplomatic necessities, UNASUR risks becoming just a roving series of summits and high-minded declarations, with little capacity to follow through on them on the ground.”*<sup>299</sup>

Desde un punto de vista político, la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas significó dejar de lado a América del Norte (Estados Unidos principalmente) y América Central (México principalmente), desarrollando un espacio de diálogo exclusivo para Sudamérica con la intención de formular sus propias políticas de seguridad, defensa e intervenciones diplomáticas sin mediación de los primeros. El declive argentino luego de la crisis financiera del 2001-2002 y la integración de México al bloque NAFTA con Estados Unidos y Canadá dejó el espacio libre para que Brasil emergiera como líder regional, especialmente tras la asunción de Lula da Silva.

El gran impulsor de los proyectos que darían lugar a la creación de la UNASUR fue Brasil. En 1993 el gobierno brasileño con Itamar Franco como presidente, plantea la creación de una zona de libre comercio sudamericana, sin embargo ésta no parecía prosperar y las negociaciones eran muy lentas. Es por esto que

---

<sup>296</sup> Algunos de los otros once Consejos son de cultura, educación, desarrollo social, salud y consejo electoral.

<sup>297</sup> Lo mismo podría decirse de otras organizaciones como el ALBA o CELAC.

<sup>298</sup> KASPAR, Petr. *The Logic of UNASUR*. Aalborg University Dinamarca 2011 [en línea]. [Consultado el 12/07/16]. Disponible en [http://projekter.aau.dk/projekter/files/53154638/The\\_LOGIC\\_OF\\_UNASUR.pdf](http://projekter.aau.dk/projekter/files/53154638/The_LOGIC_OF_UNASUR.pdf)

<sup>299</sup> BANERJEE, Stuti.; PANDEY, Aparajita. *Special Report on UNASUR*. Indian Council of World Affairs. 2016 [en línea]. [Consultado el 14/7/16]. Disponible en <http://www.icwa.in/pdfs/guestcolumn/2014/UNASUR30032016.pdf>

el gobierno de Fernando Henrique Cardoso decide acelerar el proceso de integración, en la Primera Cumbre Presidencial Sudamericana, celebrada en Brasilia los días 31 de agosto y 1 de setiembre del 2000. Durante la misma, Surinam y Guyana se unen al proyecto brasileño y se crea la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Esta iniciativa tiene “...*el objetivo central de avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social.*”<sup>300</sup>

Los días 26 y 27 de julio de 2002 se celebraría la Segunda Cumbre Presidencial Sudamericana, esta vez en Guayaquil en donde los mandatarios acordaron el denominado consenso de Guayaquil<sup>301</sup>, el cual establece la necesidad del “...*impulso de acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano...*”<sup>302</sup> En el mismo documento se declara Sudamérica como una Zona de Paz marcando “...*que la paz, la seguridad y la cooperación deben sustentarse en compromisos que afiancen la confianza mutua e impulsen el desarrollo y el bienestar integral de sus pueblos y de la región en su conjunto...*” y marcando la necesidad de “...*cooperación y la consulta permanente en las áreas de la seguridad, la defensa, la actuación coordinada...*”<sup>303</sup>

La Tercera Cumbre Presidencial Sudamericana se llevaría a cabo los días 8 y 9 de diciembre de 2004 en Cuzco. En la misma Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, firman la Declaración de Cuzco, la cual estableció la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), el antecedente más cercano de la UNASUR. La Cuarta Cumbre Presidencial Sudamericana se celebra el 30 de setiembre de 2005 en Brasilia, en la misma se adoptaron las Declaraciones de Brasilia sobre Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la Integración en el área de Infraestructura. En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Cochabamba (8 y 9 de diciembre de 2006) surgió una Declaración donde se reflejaba el consenso obtenido sobre principios y objetivos en la conducción del proceso de integración y su profundización. Se definió también la institucionalidad que tendría la Comunidad. Se destacó la necesidad de actuar con una sola voz tanto en foros políticos como económicos.<sup>304</sup> En el marco de la primera Cumbre Energética Sudamericana<sup>305</sup>, el 17 de abril de 2007 en la Isla Margarita (Venezuela), CSN pasa oficialmente a llamarse UNASUR. El 23 de mayo de 2008 en Brasilia finalmente se realiza la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

### **6.2.1 Consejo de Defensa Sudamericano**

Posteriormente se creará el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), órgano encargado de la cooperación regional en materia de defensa y seguridad. El CDS fue proyectado por primera vez por Argentina en los

<sup>300</sup> IIRSA. *Antecedentes*[en línea]. [Consultado el 22/9/15]<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41>

<sup>301</sup> Consenso de Guayaquil 2002 [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05282.pdf>

<sup>302</sup> Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana 2002 [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm)

<sup>303</sup> *Ibid.*

<sup>304</sup> Parlamento República Oriental del Uruguay [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/ AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2009041548-00.htm>

<sup>305</sup> Donde se hicieron evidentes las diferencias entre Brasil y Venezuela en el sector energético.

años 90, sin embargo en esa instancia no contó con el apoyo de Brasil. En el año 2003 se da otro antecedente en el ámbito de seguridad y defensa en Sudamérica, cuando el presidente de Venezuela Hugo Chávez propone la creación de la OTAS. Esta sería una versión sudamericana de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y tendría el objetivo de organizar una actuación en conjunto entre los países de la región, frente a amenazas de agresores fuera de la Organización.

En marzo del 2008 Brasil vuelve a demostrar sus ansias de liderazgo proponiendo afianzar la relación entre los países del subcontinente en materia de defensa. De este modo, el presidente brasileño Luiz Inácio Lula Da Silva plantea la creación del CDS. El ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim, buscando impulsar la creación del CDS, realiza entrevistas personalmente con el resto de los ministros de defensa, con el objetivo primordial de aprobar la creación de este órgano el mismo día de la firma del Tratado Constitutivo de la organización, y también crear un Grupo de Trabajo que se encargue de diseñar una propuesta de Estatuto.<sup>306</sup>

El proceso de conformación del CDS estuvo marcado por dos etapas. La primera comenzó en diciembre de 2008, en la Cumbre de Costa do Sauipe (Brasil) donde es aprobado el Estatuto para la creación del CDS aunque su inicio se vio demorado por planteamientos de Colombia y de Uruguay. La segunda etapa se dio tras las negociaciones llevadas a cabo por la diplomacia brasileña, tres meses después, en marzo de 2009 donde se pone en marcha el CDS en Santiago de Chile con la intención de consolidar a Sudamérica como Zona de Paz y crear una identidad sudamericana en el ámbito de defensa.<sup>307</sup> La creación del CDS se enfrentó a varios obstáculos en una primera instancia, ya que fue difícil lograr que los países llegaran a un acuerdo sobre la estructura que tendría éste, tampoco existía una idea clara de cuáles serían sus objetivos y principios. Al darse esta situación, los representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa forman un Grupo de Trabajo. El mismo se reunió cuatro veces en Santiago de Chile, lográndose en la última de estas reuniones la creación de un proyecto de estatuto. El 16 de diciembre de 2008 el estatuto es aprobado por los Jefes de Estado en una Cumbre Extraordinaria en Salvador de Bahía.

La mayoría de los representantes de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores concordaron en que el CDS fuera una *“simple instancia de consulta, cooperación y coordinación”*.<sup>308</sup> El CDS, por lo tanto podría ser visto como un integrante de los llamados “esquemas de seguridad cooperativos”. *“La seguridad cooperativa es la seguridad que se basa en el principio de prevenir la guerra evitando el desarrollo de los instrumentos y medios de agresión. En este sentido evita el desarrollo de la contra preparación que los*

---

<sup>306</sup> LECHINI, Gladys GIACCAGLIA, Clarisa. El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global? *Problemas del desarrollo*, pp.53-73 [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362010000400004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000400004)

<sup>307</sup> VERDES, Francisco. *El “Regionalismo Posliberal y la (in)seguridad: La respuesta del ALBA y UNASUR* [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/331.pdf>

<sup>308</sup> COMINI, Nicolás. *El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales* 2010 [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://nuso.org/articulo/el-rol-del-consejo-de-defensa-de-la-UNASUR-en-los-ultimos-conflictos-regionales/>

*Estados deben hacer en el contexto del balance de poder y promueve los medios para evitar que las amenazas surjan, haciendo que la preparación para la agresión sea más difícil”.*<sup>309</sup>

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa

El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa fue creado en año 2009 y se estableció en el 2011 en Buenos Aires en la Casa Patria Grande Néstor Kirchner. Tiene como principales objetivos y funciones "...generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica".<sup>310</sup> Es decir que este organismo se encarga de uno de los principales propósitos del CDS que es generar una visión común en materia de defensa y por lo tanto articular una visión conjunta a través de posiciones regionales en foros multilaterales sobre defensa.

El CEED funciona como un centro de estudios e investigaciones, sobre temáticas vinculadas a la defensa y seguridad regional; es fundamental en su producción investigativa los intercambios con los centros de estudios estratégicos nacionales de cada país miembro de la UNASUR, los cuales generalmente están vinculados a las fuerzas armadas.<sup>311</sup> Las principales investigaciones del CEED tienen como propósito generar por primera vez en la historia de la región de América del Sur un conocimiento común que permita la confianza mutua entre las diversas fuerzas armadas y el trabajo en conjunto. Entre los estudios podemos señalar una serie de informes titulados: *El Registro Suramericano de Gastos en Defensa, Fomento de la confianza, Política de género, Inventario Militar y Defensa y Recursos Naturales*.

## 6.2.2 IIRSA y COSIPLAN

Dentro de UNASUR se articulan también proyectos de integración en cuanto a la infraestructura de la región con el objetivo de reducir las distancias entre los países miembros. El continente sudamericano, de enormes dimensiones, adolece históricamente de una faltante en cuanto a vías físicas aptas para el transporte de bienes y servicios y es por ello que durante la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur celebrada entre el 30 de Agosto y el 1 ero de Septiembre de 2000 en Brasilia por invitación del entonces Presidente Fernando Henrique Cardoso se dio inicio al foro IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana).

Nuevamente, al igual que el CDS la iniciativa del proyecto fue del Brasil, en este caso durante el gobierno de Henrique Cardoso aunque sería una continuidad en el gobierno de Lula. IIRSA fue posteriormente sustituido por el COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento) el cual tiene por misión la *“discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la*

---

<sup>309</sup> MICHELENA, Alfredo. *Hacia una nueva visión de la seguridad en el continente americano: del temor a la confianza*. FASOC, Vol. X, No. 3 [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41192c8909a7f.pdf>

<sup>310</sup> Página institucional del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. [en línea]. [Consultado el 01/07/16] Disponible en <http://www.ceededs.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html#>

<sup>311</sup> Página institucional del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa Ob. Cit.

*infraestructura de América del Sur, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental. Está integrado por las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes designados por los Estados Miembros de UNASUR.*"<sup>312</sup>

Específicamente el COSIPLAN fue instaurado en el marco de la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR, el 28 de enero de 2009 en la ciudad de Quito, Ecuador. Su objetivo macro es similar al del IIRSA; *“Promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física”*.<sup>313</sup>

Es interesante destacar (si bien este análisis excede nuestro límite temporal de investigación) que del 20% de proyectos finalizados que tiene el COSIPLAN a Julio del 2016, Brasil es destinatario de casi el 50% del financiamiento total (unos U\$S 13.000 millones) de modo directo y si tenemos en consideración que tres regiones concentran el 80% de los proyectos totales (Amazonas, corredor Brasil – Perú – Bolivia y MERCOSUR – Chile) Brasil se ve más beneficiado que el resto de los países miembros. Claramente las dimensiones geográficas del país ameritan que sea un beneficiario (mantiene fronteras con todos los países miembros de UNASUR con la excepción de Chile y Ecuador) prioritario. COSIPLAN se vale del financiamiento de diversos organismos financieros como el BID (Banco Interamericano del Desarrollo), la CAF (Comisión Andina de Fomento) y el FONPLATA (Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata)<sup>314</sup>. La procedencia de los fondos de financiamiento es a su vez regionales y no se vale de instituciones en donde Estados Unidos sea un contribuyente (instituciones de Bretton Woods por ejemplo).

---

<sup>312</sup> IIRSA – COSIPLAN. [en línea]. [Consultado el 01/07/16] Disponible en <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=119>

<sup>313</sup> Ibid.

<sup>314</sup> Ibid.

## **7. Política Exterior Brasil: Dimensiones y Actores**

En los capítulos anteriores hemos analizado como las diversas concepciones de integración regional (abierto y post liberal) y por otro lado el debate epistemológico en Itamaraty (Institucionalistas Pragmáticos y Autonomistas) moldearon la creación y modificaciones sufridas por los organismos regionales MERCOSUR y UNASUR. La siguiente sección de la monografía estará destinada a comprender cuáles son los principales actores de la política exterior de Brasil y cómo fue su accionar en el periodo 2003-2011 con respecto a los organismos regionales.

En primera instancia, analizaremos la coyuntura internacional-regional y nacional ya que estas son determinantes e influyen de manera decisiva en la política exterior de cualquier Estado. Esto junto a lo que hemos hecho en las anteriores secciones nos permitirá señalar los principales ejes de la política exterior brasileña. Como indicamos anteriormente la política exterior se vale de diversos instrumentos que se encuadran en dimensiones de acción, estas son la dimensión política-diplomática, la económica-comercial u otras más actuales como la de cooperación.

El análisis que realizaremos estará enfocado en la dimensión política-diplomática que incluye al Presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, el Ministerio de Relaciones Exteriores conocido como Itamaraty y su Ministro Celso Amorim y el Partido de los Trabajadores con figuras como Marco Aurélio Garcia. La dimensión económica-comercial estará centrada en la actuación del Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) entre otras agencias como la Agencia Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, las cuales fueron determinantes para la internacionalización de las grandes empresas brasileñas en el contexto de MERCOSUR y UNASUR. En cuanto a la dimensión de cooperación internacional en especial la sur-sur, analizaremos el papel de la Agencia Brasileira de Cooperação.<sup>315</sup>

### **7.1 Contexto**

#### **7.1.1 Contexto Internacional y regional**

La situación internacional en el año 2003 cuando Luiz Inácio Lula da Silva asume la presidencia de Brasil, se caracteriza principalmente por grandes cambios políticos y económicos que tendrán un impacto mundial. Principalmente podemos destacar un giro de la política exterior de Estados Unidos hacia Medio Oriente producto de los atentados del 11 de setiembre de 2001 dejando a Latinoamérica en un segundo plano. Estados Unidos, la superpotencia económica y militar del mundo imponía su agenda internacional a través de la unilateralidad de sus acciones, ejemplo de esto es la intervención en Irak en el año 2003 y la lucha global contra el terrorismo. En el ámbito del comercio internacional se da comienzo a la ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), fundamental para los intereses comerciales y económicos de Brasil ya que trataba temas relacionados con los subsidios agrícolas.

---

<sup>315</sup> Incluiremos en el análisis actores que si bien no tuvieron capacidad de decisión en el diseño de política exterior brasileña son igualmente relevantes en Brasil como la visión contraria de la Política Exterior y grupos influyentes como la Federación de Industria de Sao Pablo.

Las actitudes unilaterales de Estados Unidos y el colapso de la economía en 2008 en el mundo desarrollado, sentó las bases para la posterior consolidación de un mundo multipolar con múltiples actores relevantes. Estos nuevos actores son Estados con economías emergentes (China, Brasil, Rusia, India, Turquía, Sudáfrica, México entre otros) siendo entre ellos el de mayor impacto el surgimiento de China en el comercio internacional.<sup>316</sup> El papel del gigante asiático será sustancial en el nuevo escenario en donde su colosal demanda por materias primas determinó un boom en el precio internacional de los commodities, siendo esto muy influyente en productos como la soja o el petróleo. Esto fue fundamental para la búsqueda de un mundo multipolar creándose la posibilidad para que nuevos Estados comenzaran a tener mayor participación para la conformación de un mundo menos asimétrico y superar las limitantes del unilateralismo y las reglas desventajosas para el mundo en desarrollo.<sup>317 318</sup>

En la región de América del Sur, la mayoría de los países durante los años noventa se habían guiado en base a los principios neoliberales reduciendo el papel del Estado en la economía y estimulando el libre comercio, ello dio un gran impulso a la integración regional en aspectos comerciales surgiendo el MERCOSUR e iniciativas como un Área de Libre Comercio de las Américas.

Esto alimentó un gran entusiasmo en la región y el mundo fundamentado principalmente en el aumento del comercio regional, afianzamiento de la democracia y en especial una relación de cooperación entre los dos gigantes de la región, Argentina y Brasil en base a la integración. Sin embargo diversas crisis internacionales (Rusia y Asia) a fines de los noventa impactan negativamente en la región desencadenando en 1999 la devaluación del Real, una enorme crisis e inestabilidad en Argentina 2001 y posteriormente en Uruguay en el año 2002.<sup>319</sup> En el año 2003 cuando Lula asume como presidente la situación en la región estaba marcada por una profunda crisis económica, social y política. El MERCOSUR, principal proceso de integración regional se encontraba en una situación crítica debido al quebrantamiento de los compromisos asumidos con respecto a la coordinación macroeconómica y las medidas unilaterales lo cual llevó al fin del período conocido como regionalismo abierto.

En medio de una coyuntura desalentadora se registra un cambio cuando en muchos países sudamericanos comienzan a asumir gobiernos autoproclamados de corte progresistas y del espectro de izquierda<sup>320</sup>; Hugo Chávez en Venezuela en el año 1999, Lula da Silva en Brasil y por su parte en Argentina Néstor Kirchner en el 2003, Cristina Fernández en 2007, Tabaré Vázquez en Uruguay el año 2005 y posteriormente José Mujica en 2010, Evo Morales en Bolivia en 2006, Michelle Bachelet en Chile en el 2006, Rafael Correa en Ecuador en el 2007 y Fernando Lugo en Paraguay en el 2008. La sintonía generada en materia política

---

<sup>316</sup> MERCADANTE, Aloizio. *Brasil - A Construção Retomada*. Terceiro Nome Brasil.2010

<sup>317</sup> VIGEVANI, Tullo. RAMANZINI, Haroldo. Brasil en el centro de la integración Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad* No 219. 2009 [en línea]. [Consultado el 01/07/16] Disponible <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02829.pdf>

<sup>318</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and MERCOSUR* Ob. Cit.

<sup>319</sup> VIGEVANI, Tullo. RAMANZINI, Haroldo. Brasil en el centro de la integración Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. Ob. Cit.

<sup>320</sup> Es necesario aclarar que a pesar de existir una gran sintonía, presidentes como Michelle Bachelet o Tabaré Vázquez podrían ser considerados como más moderados en sus posturas con respecto a otros presidentes como Hugo Chávez o Evo Morales

entre los diferentes presidentes en América del Sur será fundamental para la política exterior brasileña dándole un nuevo enfoque a la integración regional y a su proyección en el mundo.

### 7.1.2 Contexto Nacional

En el año 2003 Brasil salía de la crisis económica generada en los últimos años de la década anterior, pero a diferencia del resto de la región la misma no había sido tan profunda. Lula tras cuatro intentos y moderar sus posturas logró ganar las elecciones presidenciales de Brasil del 2002 y ser reelecto en el 2006. En el discurso inaugural Lula señaló “...o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar...iremos recuperar a dignidade do povo brasileiro, recuperar a sua auto-estima e gastar cada centavo que tivermos que gastar, na perspectiva de melhorar as condições de vida de mulheres, homens e crianças que necessitam do Estado brasileiro...”.<sup>321</sup>

Vizentini señala que el gobierno de Lula afrontó una difícil situación política al no tener mayoría en el Parlamento debido a no poder ganar en regiones claves “...obrigando a promover um pacto amplo como outros partidos...”.<sup>322</sup> Esto podemos considerar que muestra la consolidación de la democracia en Brasil, ya que por primera vez ganó las elecciones la izquierda, en este caso el Partido de los Trabajadores. Los dos periodos de gobierno de Lula se caracterizaron por la distribución de la renta e inclusión social (programas como Bolsa Familia o Fome Zero) sin renunciar a la disciplina en el gasto público y al control de la inflación por medio de políticas macroeconómicas ortodoxas; esto representa una continuidad con los principales lineamientos económicos de Fernando Henrique Cardoso.

### 7.2 Los Ejes de la Política Exterior 2003-2011

En la política exterior brasileña durante el periodo 2003-2011 podemos identificar un conjunto de aspectos que hacen de ejes fundamentales; estos ejes o intereses de un país en su accionar internacional deben ser tenidos en consideración a la hora de diseñar las necesidades internas y las posibilidades externas de cada país. Es por esto que el contexto internacional, regional y nacional fueron determinantes para la Política Exterior durante el gobierno de Lula. Al asumir en su discurso inaugural señaló “...Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional...”.<sup>323</sup>

La política exterior brasileña durante el periodo 2003-2011 ha sido caracterizada por ser *ativa* y *altiva*. Los ejes del accionar de Brasil se guiaron por estos dos conceptos que muestran una intención de ser protagonistas del escenario internacional. El ex canciller Celso Amorim señala que la principal

---

<sup>321</sup> Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse – DF, 01 de janeiro de 2003 [en línea]. [Consultado el 10/7/16]. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/01.01.2003-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse/view>

<sup>322</sup> VIZENTINI, Paulo. Ob. Cit. Pp.

<sup>323</sup> Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse Ob. Cit.

característica de estos años es “...un cambio de actitud en relación a periodos anteriores donde naturalmente Brasil tuvo su actividad internacional y sus posiciones pero quizás había un temor de realizar o hacer acciones que pudieran ofender o resultar desagradable a las grandes potencias...”.<sup>324</sup>

El estilo altivo en el accionar de Brasil se refiere a “...la idea de afirmar que defenderíamos nuestro interés sin preocupación de que no pudiera ser posible por presiones externas (...) Para tener capacidad resistir presiones para firmar un acuerdo poco favorable (...) si no nos sirve como esta no sirve no vamos aceptar algo solo porque Estados Unidos propuso (...) capacidad de resistencia a cosas negativas como un acuerdo comercial como el ALCA o en Cancún, capacidad de condenar acciones como la invasión de Irak sin ningún temor...”.<sup>325</sup> Por otra parte como consecuencia del interés de Brasil de tener un posicionamiento más firme en el escenario internacional era necesario ser activos en el mismo, Amorim señala justamente esto “...Ativa porque para ser una política externa que pudiera realmente ayudar a cambiar un poco el sistema internacional en un sentido más favorable para nosotros no solo había que tener posiciones firmes era necesario tener iniciativas...”.<sup>326</sup>

Existe una continuidad histórica en los principales ejes de autonomía, universalismo, multipolaridad y multilateralidad. A pesar de ello si existe un cambio en las estrategias de actuación en el sistema internacional. Vigevani considera que las metas de política exterior no fueron alteradas de forma significativa, Lula con respecto a gobiernos anteriores mantiene “...um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política.”<sup>327</sup> Los cambios en la política exterior durante el gobierno de Lula refieren al énfasis en la forma de inserción internacional, se busca valer de la *autonomia pela diversificação* para evitar relaciones de subordinación con los países hegemónicos del orden mundial. La corriente autonomista, será fundamental en los ejes de la política exterior del periodo 2003-2011, esta es partidaria de defender una postura independiente y más activa de Brasil en la escena internacional.

Brasil en este periodo buscará marcar lo que considera las injusticias del sistema internacional, por ejemplo los grandes subsidios agrícolas que cierran el acceso a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea o lo que consideran la falta de democracia en instancias como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio. Es por esto que Brasil entiende como fundamental el universalismo el cual es percibido como la capacidad de poder mantener relaciones con cualquier Estado sin importar su régimen político, económico o la distancia geográfica que los separe. Gomes Saraiva indica que el universalismo es independencia en el comportamiento en relación a las grandes potencias y está asociado a la intención de Brasil en devenir un global player; en esto juega un papel fundamental la autonomía que le da margen de maniobra a Brasil en sus relaciones con otros

---

<sup>324</sup> Entrevista vía Skype al Embajador Celso Amorim, realizada el 8/7/2016.

<sup>325</sup> Ibid.

<sup>326</sup> Ibid.

<sup>327</sup> VIGEVANI, Tullo. ; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional* Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, 2007 pp. 273-335.

Estados.<sup>328</sup>

El escenario internacional en la primera década del siglo XXI es el ideal para países como Brasil con las características o potencialidades necesarias para proyectarse en el mundo y ser uno de los actores relevantes. La política exterior en base a esto buscará privilegiar relaciones con países emergentes, Lula en su discurso en la apertura de la sesión del congreso en 2003 señaló que es necesario “...*estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea. A democratização das relações internacionais em hegemonias de qualquer espécie...*”.<sup>329</sup>

Se reconoce la importancia del relacionamiento con Estados Unidos y Europa como socios relevantes, pero al mismo tiempo Brasil identifica la necesidad de tener un papel más activo para cambiar los aspectos que considera injustos, para lograr esto necesita de otros en desarrollo como son China, Rusia, India y Sudáfrica. La multipolaridad es un elemento distintivo del nuevo escenario internacional con el surgimiento espectacular de China y de las otras economías denominadas emergentes mencionadas anteriormente, dan la oportunidad de redefinir las reglas internacionales y Brasil vio en esto una oportunidad de establecerse como un nexo entre las naciones desarrolladas y el sur en desarrollo. Los ejes de la política exterior se verán reflejados en su mayor actuación e iniciativas, y en este periodo las tuvo “...*esto se refleja en cosas nuevas muy novedosas que nadie había pensado “...La creación del foro BRICS, el foro IBAS, G-20 comercial, nuestra política con África y nuestras acciones en Medio Oriente con respecto a Irán o el reconocimiento del Estado de Palestina (...) no temer hacer cosas nuevas que pudieran parecer que contrariando los intereses de las potencias...*”.<sup>330</sup> Es fundamental para Brasil como parte de su aproximación a estos países el aspecto de la cooperación sur-sur y la solidaridad internacional que ayuda a cambiar las desigualdades del sistema internacional y forma parte de su influencia global.

América del Sur no escapa a los ejes de la política exterior durante el gobierno Lula, marcando la integración regional como una de sus máximas prioridades. Como veremos a continuación los actores de la política exterior tuvieron un accionar a través de diversas dimensiones político-diplomática, económica-comercial y en cooperación procurando un papel más activo en la región.

### **7.3 Dimensiones y Actores**

#### **7.3.1 Político – Diplomática**

Es necesario analizar los actores de la política exterior brasileña desde una dimensión político-diplomática ya que durante este periodo múltiples actores confluyeron en el rol internacional de Brasil y en especial en el continente sudamericano a través de una mayor actuación en los organismos regionales.<sup>331</sup>

---

<sup>328</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. “*A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil*” Ob. Cit.

<sup>329</sup> MERCADANTE, Aloizio. *Brasil - A Construção Retomada*. Ob. Cit. pp. 203

<sup>330</sup> Entrevista vía Skype al Embajador Celso Amorim, realizada el 8/7/2016.

<sup>331</sup> Nos apoyaremos en nuestro análisis en discursos y documentos oficiales de las autoridades brasileñas. También consideremos una serie de entrevistas en profundidad que realizamos a algunos actores relevantes de la política exterior brasileña durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.

### 7.3.2 Luiz Inácio Lula da Silva

Lula en su periodo de gobierno estableció una verdadera diplomacia presidencial o de cumbres, considerada como un estilo de negociación directa entre presidentes para cada ocasión en que se requiere tomar una decisión trascendental o abordar conflictos que deben ser resueltos. Es importante señalar que en Brasil la diplomacia presidencial en cierta forma la introduce Fernando Henrique Cardoso, sin embargo como plantea Burges, fue Lula quien la llevó a un plano caracterizado por “...goals and ambitions were new. Procedures and policy-making processes shifted, too, moving important aspects of the policy-making process away from the professional diplomats in the Itamaraty Palace...”.<sup>332</sup>

En este periodo Lula viajó más que ningún otro presidente en la historia de Brasil, es sus ocho años de mandato se estima que entre todos sus viajes vivió más de un año fuera de su país. Particularmente en América del Sur realizó ochenta y nueve viajes en la región, siendo Argentina con diecinueve visitas el más concurrido. El liderazgo del presidente Lula sumado al buen relacionamiento y su sintonía con los demás presidentes de la región permitieron que la dimensión política fuera utilizada como plataforma de concertación y consolidación de Brasil como líder regional.

El perfil de Lula es sumamente coincidente con lo que plantea Ikenberry acerca del liderazgo situacional, el cual deriva de la capacidad de un individuo que por su carácter o personalidad es capaz de aprovechar situaciones ventajosas para su país. Lula como podremos observar es el tipo de gobernante que busca lograr moldear a favor de su país el orden político internacional. Este último punto lo podemos reforzar con la opinión de Burges “...repeatedly and forcefully used his presidential pulpit and global popularity to argue for pro-poverty reduction changes in global governance systems (...) used to address specific challenges, particularly on a regional basis...”.<sup>333</sup>

En una ocasión en una reunión del G8 en la que Brasil fue invitado a participar en Francia en el año 2003, Lula recordó su pasado “...eu era o único diferente naquela sala, eu era o único que tinha ficado 27 anos no chão de fábrica, eu era o único que tinha passado pelo movimento sindical. Ai eu pensei: “Tenho é que falar da minha experiência para essas caras”<sup>334</sup> Esto fue sumamente importante para el accionar internacional de Brasil y Lula lo recalcó en el discurso que dio en esa cumbre donde señaló que la pobreza castiga a millones de personas en América del Sur, Asia y África. Esta situación obliga a los países en desarrollo a construir una alianza global contra la pobreza y desigualdad que permita la incorporación de los países en desarrollo a la economía global, con el objetivo de poner fin a las prácticas discriminatorias aplicadas por los países ricos.<sup>335</sup> El presidente brasileño en su discurso ante el congreso en el año 2003 señaló que su país puede y dará un verdadero salto de calidad, afirma que Brasil es el Estado del nuevo

---

<sup>332</sup> BURGESS, Sean. The Possibilities and Perils of Presidential Diplomacy: Lessons from the Lula years in Brazil. En: Denis ROLLAND, Denis.; LESSA, Antonio. *Relations Internationales Du Brésil : Les Chemins De La Puissance*, L'Harmattan, Paris, Francia 2010

<sup>333</sup> Ibid.

<sup>334</sup> SADER, Emir. *10 anos de governos pos neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Boitempo Editorial Brasil 2013 pp. 22  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130610051040/LulaeDilma.pdf>

<sup>335</sup> Ibid.

milenio y justifica esto en que es una potencia agrícola sumado a una importante estructura urbana e industrial con una grandísima biodiversidad y recursos naturales.<sup>336</sup>

Anteriormente en los ejes de la política exterior brasileña introducimos la visión de Celso Amorim acerca de las limitaciones que tenían los gobiernos de Brasil a la hora actuar en el escenario internacional por temores a molestar a las grandes potencias, Lula en la misma línea señala que “...*Todos los países de América del Sur ven a Brasil como un líder natural y Brasil hace 500 años que no lo ve y no quiere serlo. Brasil tiene que asumir su grandeza...*”.<sup>337</sup> Esto claramente muestra el interés del gobierno brasileño de posicionarse como un poder regional, liderar la integración regional y de esta forma poder proyectarse en el mundo. Esto podemos dejarlo más en claro con lo que Lula señaló en su discurso inaugural “...*grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social...*”.<sup>338</sup>

En este sentido se identifica el MERCOSUR como el primer paso de la integración regional para Brasil pero esta no puede limitarse al cono sur, debe expandirse por todo el subcontinente generando una identidad sudamericana. Las décadas anteriores estuvieron marcadas por un estilo económico y político caracterizado por el Consenso de Washington y el regionalismo abierto que impuso, terribles condiciones para toda la región de América del Sur.<sup>339</sup> En esto podemos observar que Brasil en este periodo no solo tuvo interés en fortalecer la integración regional si no que estuvo dispuesto a asumir y tener una mayor actividad en la región. Se puede observar también en las palabras de Lula cuando reconoció que la región en los primeros años del siglo XXI sufría de grandes inestabilidades políticas, económicas y sociales; Brasil debía asumir su responsabilidad con América del Sur “...*Vários dos nossos vizinhos vivem, hoje, situações difíceis. Contribuiremos (...) para “encontrar soluções...”*”.<sup>340</sup>

La integración regional no solo debe cambiar su perfil si no que debe ser reconstruida debido a que anteriormente se basaba solo en lo económico comercial dejando de lado lo político y social. Esto se refleja en sus declaraciones cuando indicó que era necesario pensar en el MERCOSUR de una manera más amplia y no solo desde lo comercial “...*o MERCOSUL tem que levar em conta as políticas sociais de cada país e que o MERCOSUL tem que levar em conta, também, a necessidade de uma aprimoramento das nossas relações políticas...*”.<sup>341</sup>

---

<sup>336</sup> FUNAG *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva* Brasília, Brasil. FUNAG [http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_seleccionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_seleccionados_lula.pdf)

<sup>337</sup> ESNAL, Luis. *El precio del Liderazgo regional*. La Nación. Buenos Aires, Argentina.2004 <http://www.lanacion.com.ar/611605-el-precio-del-liderazgo-regional>

<sup>338</sup> Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília Ob. Cit.

<sup>339</sup> Biblioteca Presidencial Brasil *Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço de trabalho oferecido pelo Presidente da França Jacques Chirac*. 2003 <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/01-06-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-almoco-de-trabalho-oferecido-pelo-presidente-da-franca-jacques-chirac/view>

<sup>340</sup> Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília Ob. Cit.

<sup>341</sup> Biblioteca Presidencial Brasil *Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita do Presidente da Argentina, Eduardo Duhalde* 2003 <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o->

Esto definitivamente se ve reflejado en el Consenso de Buenos Aires donde Brasil marca las bases del nuevo regionalismo post liberal en América del Sur y el MERCOSUR cambiara su perfil totalmente priorizando la creación impulsada por Brasil de órganos políticos y sociales. Lula ve en el MERCOSUR no solo un instrumento para el comercio regional si no que considera que el MERCOSUR es relevante como medio para el crecimiento económico de manera sustentable con inclusión social y distribución de la renta; además de esto ve en el MERCOSUR una herramienta para “ *...fortalecer a presença sul-americana no plano internacional.* ”.<sup>342</sup>

Es por esto que, Brasil considera prioritario “ *...reforçar as dimensões política e social do MERCOSUL, estabelecendo instituições que nos ajudem a consolidar...* ” y en ese mismo discurso Lula agrega que están trabajando para constituir un Parlamento del MERCOSUR, un Instituto Social y comenzar a abordar las temáticas de políticas públicas a nivel regional, ello sería fundamental para democratizar dando participación a la sociedad en su conjunto en el proceso de integración regional.<sup>343</sup> En línea con la idea de MERCOSUR como plataforma para Brasil, podemos señalar nuevamente las palabras de Lula el cual sostiene que consolidar la estructura política de la integración como por ejemplo la creación de un Parlamento dará “ *...força e fôlego para nos projetarmos como um ator cada vez mais ativo e respeitado nas negociações externas...* ” y refuerza que esto es vital para que América del Sur y en especial para que Brasil pueda moldear las reglas del sistema internacional y eliminar las injusticias.<sup>344</sup>

Una de las iniciativas más relevantes es la llamada integración solidaria, esto representa un acto de generosidad con las economías más pequeñas del MERCOSUR.<sup>345</sup> La creación del FOCEM, se presenta como un sistema para disminuir las asimetrías regionales que limitan la integración regional.<sup>346</sup> La disposición a financiar la reducción de asimetrías queda de manifiesto cuando en el año 2008 en un contexto global marcado por el comienzo de la crisis económica, Brasil decide aumentar su contribución al FOCEM.<sup>347</sup> El Brasil fue determinante para el proyecto más ambicioso financiado por el FOCEM, la línea de transmisión eléctrica en Paraguay (Asunción – Itaipú), añadiendo además de la contribución establecida en los acuerdos del FOCEM una donación voluntaria. Lula consideró en el año 2010 cuando comenzaron las obras la importancia de “ *...cooperação Sul-Sul, fazemos do MERCOSUL um fator dinâmico do nosso*

---

mandato/pdfs-2003/14-01-2003-palavras-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-na-visita-do-presidente-da-argentina-eduardo-duhalde/view

<sup>342</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do MERCOSUL 2005*  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/20-06-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-de-cupula-do-MERCOSUL/view>

<sup>343</sup> *Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita de trabalho ao Brasil do Presidente da Argentina, Néstor Kirchner 2003*  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/11-06-2003-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-durante-visita-de-trabalho-ao-brasil-do-presidente-da-argentina-nessor-kirchner/view>

<sup>344</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do MERCOSUL 2004*  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/17-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-cupula-do-MERCOSUL/view>

<sup>345</sup>Podremos ver de manera más realista la creación del FOCEM en papel de Itamaraty y más precisamente en las palabras de Celso Amorim.

<sup>346</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da reunião de Cúpula do MERCOSUL 2004*  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/17-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-cupula-do-MERCOSUL/view>

<sup>347</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 36ª Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL 2008*  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/16-12-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-na-36a-cupula-dos-chefes-de-estado-do-MERCOSUL/view>

*comércio intrazona e uma plataforma para inserção soberana no mundo...*”.<sup>348</sup> Esto muestra claramente la visión brasileña del MERCOSUR y las herramientas que utiliza en su política exterior como es la cooperación sur-sur, para presentar a los organismos regionales como plataforma para el liderazgo regional y global.

Tomando como base las Cumbres Presidenciales creadas por Fernando Henrique Cardoso, Lula encuentra una nueva posibilidad que permita unir a toda la región de América del Sur bajo un mismo proceso de integración, bajo la convergencia en primera instancia entre la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR a través del ACE-59 que permitió la aproximación entre los bloques.<sup>349</sup> Esto da lugar a la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA) en la declaración de Cuzco de 2004, en esta instancia Lula nuevamente señala el papel fundamental que tiene la integración para Brasil en su objetivo de estimular la multipolaridad por medio de una alianza “...*deste continente em a luta global por uma nova geografia política e econômica internacional...*”.<sup>350</sup>

En el año 2007 la Comunidad Suramericana de Naciones pasa a ser la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y fue en el 2008 que se aprobó el tratado constitutivo, aquí Brasil vuelve a mostrar por medio de su máximo mandatario las ideas que movían su política exterior de multipolaridad. Lula considera que la creación de UNASUR permite que América del Sur gane estatus de actor global y esto queda aún más claro con las propias palabras del presidente cuando declaró que “...*Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo...*”.<sup>351</sup> La principal característica de UNASUR es la presencia por primera vez de los 12 países de América del Sur en un mismo proyecto de integración regional y como hemos señalado anteriormente en la investigación la exclusión de Estados Unidos y México.

Una de las iniciativas más relevantes para Brasil dentro de UNASUR fue el impulso y creación del Consejo Suramericano de Defensa (CSD), propuesto por el mandatario brasileño en la reunión de Jefes de Estado de UNASUR cuando se aprobó el tratado constitutivo de la nueva organización; la motivación para la creación fue generar una visión regional de la defensa y seguridad.<sup>352</sup> El nacimiento del Consejo Suramericano de Defensa fue aprobado hacia fines del año 2008 en la conferencia de Costa do Sauipe, días después Lula

---

<sup>348</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita às obras de terraplanagem da subestação de Villa Hayes* 2010 <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/30-07-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-visita-as-obras-de-terraplanagem-da-subestacao-de-villa-hayes/view>

<sup>349</sup> MERCADANTE, Aloizio. Ob. Cit. pp. 212

<sup>350</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul* 2004 <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-encerramento-da-3a-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/view>

<sup>351</sup> *Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinário de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - Unasul* 2008 <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-america-de-nacoes-unasul/view>

<sup>352</sup> *Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinário de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - Unasul* 2008 Ob. Cit.

lanzó la estrategia nacional de defensa brasileña, la cual señala que es coincidente con el CDS y permitirá estimular la cooperación y la industria militar en la región.<sup>353</sup>

Es también en el contexto de las Cumbres presidenciales que Fernando Henrique Cardoso impulsa la creación del IIRSA, una iniciativa para estimular la infraestructura. En el periodo 2003-2010 el IIRSA cobrará más importancia, primero dentro de la Comunidad de Naciones Suramericanas y posteriormente como parte de UNASUR. Lula consideraba que el IIRSA será una herramienta fundamental para la conectividad regional y es Brasil el que debe liderar este proceso de integración regional a través de “...a capacidade do BNDES de financiar obras estratégicas, que darão um choque de produtividade e de competitividade à economia regional (...) reduz os custos para nossas empresas alcançarem os mercados de toda a América do Sul...”.<sup>354</sup> Aquí podemos observar nuevamente la clara intención de Brasil de tener una mayor actividad en la región no solo siendo el impulsor de esta nueva organización como plataforma para su proyección internacional, sino que también le agrega de manera indirecta el financiamiento a empresas brasileñas que se presenten a proyectos en el marco de IIRSA.<sup>355</sup>

Así como podemos observar el interés de Brasil de crear, impulsar y financiar la integración regional, también tuvo la capacidad de bloquear proyectos que iban en contra de sus intereses y que podían limitar el accionar de la construcción de su plataforma regional. El ejemplo más claro de la capacidad brasileña de bloquear proyectos se da en el año 2005 cuando en la Cumbre de las Américas, Brasil puso punto final a la iniciativa propuesta por Estados Unidos de crear un área de libre comercio de las Américas. Lula marcó el fin del proyecto al decir “...para o Brasil não faz sentido falar em livre comércio enquanto persistem os gigantescos subsídios da agricultura que desnivelam o campo de jogo...”.<sup>356</sup> En esta posición del país vemos reflejado nuevamente los ejes de la política externa ativa y altiva, bloquear lo que es inútil para los intereses brasileños, sin temor a lo que opinen los Estados poderosos y a través de una postura activa innovar formando nuevos bloques y bloqueando otros.

### 7.3.3 Itamaraty

El ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil más conocido como Itamaraty, es el encargado de llevar a cabo el relacionamiento internacional a través de su cuerpo diplomático y técnico. Itamaraty históricamente ha sido señalado como una de las cancillerías más influyentes no solo de América del Sur si no del mundo entero. Existe en Brasil un arraigado consenso del papel fundamental que cumple Itamaraty en la inserción internacional, este ministerio se caracteriza por su estructura racional, burocratizada y un espíritu

---

<sup>353</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa 2008* <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/18-12-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-lancamento-da-estrategia-nacional-de-defesa/view>

<sup>354</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa 2008* <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/18-12-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-lancamento-da-estrategia-nacional-de-defesa/view>

<sup>355</sup> Esto será analizado con especial atención en la dimensión económica-comercial de la política exterior brasileña.

<sup>356</sup> *Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão da IV Cúpula das Américas 2005* <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/05-11-2005-intervencao-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-na-segunda-sessao-da-iv-cupula-das-americas/view>

corporativo diferenciándose del resto de las instituciones del gobierno brasileño. Esto le permitió a Itamaraty a lo largo de la historia tener un relativo grado de autonomía con respecto a la estructura Estatal confiriéndole la capacidad de establecer un estilo y continuidad, convirtiéndose la política exterior en una política de Estado.<sup>357</sup>

Para analizar la política exterior durante el gobierno de Lula y la actuación de Itamaraty tendremos en consideración el papel del ex Ministro Celso Amorim, el Secretario General de relaciones exteriores Samuel Pinheiro Guimarães y por otra parte tendremos en cuenta una visión más diplomática provista por el agregado cultural de Brasil en Uruguay y el representante de Brasil ante MERCOSUR.

El Ministro Celso Amorim es un diplomático de carrera que a lo largo de su trayectoria fue Embajador en destinos de relevancia como Reino Unido, además de ser brevemente Canciller durante el gobierno de Itamar Franco. En el año 2003 es designado Canciller y tendrá un gran protagonismo en la estrategia de política exterior brasileña para la región y por el interés de Brasil de establecerse como un poder o líder regional. Celso Amorim con respecto al lugar internacional de Brasil, considera que “...*uno de los 5 más grandes en territorio, uno de los 5 más grandes en población, una de las 7 o 6 economías más grandes, si uno va por el poder de compra Brasil es de los 4 o 5 del mundo y tiene que tener una influencia y no tenía tanta como debía (...)* Brasil desde mi punto de vista con Lula tuvo un cambio un gran soft power...”.<sup>358</sup>

En el contexto internacional existen otros países o bloques grandes también y con grandes capacidades económicas, políticas y militares como son Estados Unidos, la Unión Europea, China o India y sin embargo “...*uno tiene que tener noción de la grandeza pero también humildad Brasil no es grande suficiente (...)* Brasil es grande gran población y economía pero no tiene la bomba atómica ni la quiere tener...”.<sup>359</sup> Es así que Brasil para poder tener más influencia a nivel global se consideraba necesario estimular la integración regional “...*tiene más influencia en el caso de estar con junto a Sudamérica (...)* es muy importante ser capaz de involucrar a la región en todas las iniciativas (...) permitir gradualmente que la región tenga una personalidad externa...”.<sup>360</sup> Celso Amorim considera que Brasil tendría una plataforma hacia una mayor influencia internacional en el caso de estar respaldado por toda América del Sur especialmente si la región respaldara iniciativas como América del Sur – Países Árabes ASPA y América del Sur – África ASA.

Como marcamos anteriormente, el poder se puede concebir de diversas maneras; por un lado el que hace referencia a la fuerza de los Estados los cuales son poderosos o no en base a cumplir una serie de elementos como población, territorio, riqueza y poder militar. Esta clasificación basada en la acumulación de capacidades concretas de tipo militar o extensión territorial se encuentra asociada a las superpotencias o grandes poderes.

---

<sup>357</sup> ALTEMANI OLIVEIRA, Henrique. Ob. Cit. pp.23

<sup>358</sup> Entrevista a Celso Amorim Ob. Cit.

<sup>359</sup> Ibid.

<sup>360</sup> Ibid.

Por otro lado podemos ver un poder distinto basado en la capacidad de los Estados de lograr atraer a otros sin ejercer ningún tipo de fuerza, es mediante valores o admiración que se puede obtener un lugar de preponderancia en el sistema internacional. Esta visión es compatible con la clasificación de poderes regionales principalmente porque se caracterizan por ejercer influencia en una zona geográfica, política y económica delimitada, teniendo clara preponderancia en esos aspectos por sobre los demás Estados de la región. Estos también son asociados con los llamados países emergentes los cuales se manifiestan a favor de un sistema multipolar, no solo están dispuestos a liderar su región si no que desean participar en la gobernanza mundial a partir de su capacidad en guiar de manera ideológica la construcción de las instituciones regionales como su plataforma.

Esto que planteamos aquí esta interconectado con la integración regional, la cual se transformó en una prioridad para la política exterior brasileña en el periodo 2003-2011, Amorim considera que al tener 10 vecinos en sus fronteras y una profunda relación con ellos Brasil está obligado a tener una “...buena relación con la región y está en el periodo de Lula se caracterizó por ser creativa (...) esto hacia parte del *Soft power de Brasil hacia al mundo si nuestra región está mal como nos proyectamos en el mundo es por esto que ser global player se refuerza mutuamente con la integración de América del sur...*”.<sup>361</sup> Esta actitud de Brasil y su política exterior refuerzan la idea de la región como plataforma para el liderazgo regional y posteriormente consolidarse como un global player capaz de modificar las reglas que perjudican los intereses de brasileños.

Cuando Celso Amorim es designado Canciller, el MERCOSUR principal proceso de integración regional en que Brasil era partícipe sufría una gran crisis. Es así que el país en 2003 establece que es necesaria una reforma del MERCOSUR, estableciendo diferencias con los años noventa en donde el neoliberalismo caracterizado por la apertura del comercio y un énfasis economista en parte estimulado por la Iniciativa de las Américas y por el consenso de Washington fueron perjudiciales para la región. Amorim considera que la idea inicial del pre MERCOSUR tenía un fuerte sentido político relacionado con el regreso de la democracia y el fin de viejas rivalidades, esto hacia que la integración regional tuviera claramente un objetivo político. Principalmente por esto era necesario regresar a los orígenes políticos e incluir la dimensión social y solidaria “...Con Lula quedo más claro el énfasis político para pasar al más amplio gana el elemento de solidaridad queda más claro con la creación del parlamento, el instituto social y las políticas públicas...”.<sup>362</sup>

La iniciativa más relevante dentro del MERCOSUR y que Brasil creó es el FOCEM que no funciona como donaciones si no que es un financiamiento sin retorno. Amorim al ser consultado por nosotros acerca de cuál es la motivación de Brasil en financiar estos proyectos señaló que “...lo hicimos a cambio de nada era necesario ayudar a Paraguay totalmente gratis y lo hicimos vía FOCEM para dar un poco más sustento al MERCOSUR ... todo tiene que ver con todo pero nunca condicionamos la ayuda a posibles votos en

---

<sup>361</sup> Entrevista a Celso Amorim Ob. Cit.

<sup>362</sup> Ibid.

*organismos internacionales a favor de Brasil...*” y lo mismo con respecto a la cooperación articulada por el BNDES o la Agencia Brasileña de Cooperación en el contexto de UNASUR o MERCOSUR.<sup>363</sup>

La creación de UNASUR es una obligación de Brasil de no ser indiferentes y tener que ayudar a los países de la región, era necesario no solo mirar el cono sur si no mirar toda la región y consolidar la unidad regional como plataforma. Esta representa una oportunidad para Brasil de mediar en los problemas regionales a través de UNASUR lo que no constituye intervención, es una no indiferencia que se refleja en mediación para facilitar el dialogo. Brasil trabajó más intensamente “...*Si podemos contribuir para la pacificación de la región el CDS es la primera vez que pensamos en términos de defensa en América del sur en el contexto de UNASUR para promover la seguridad y paz en la región.*”<sup>364</sup>

Es también dentro de Itamaraty, el Secretario General Samuel Pinheiro Guimarães una figura de gran trascendencia en la política exterior brasileña y junto a Celso Amorim uno de los representantes claves de la corriente del paradigma autonomista y del regionalismo post liberal que marcara los ejes principales del periodo 2003-2011. Pinheiro Guimarães podría ser considerado como parte del ala más dura u ortodoxa de los autonomistas, considera que el país tiene una serie de características como son su extensión territorial, población y el tamaño del Producto Bruto Interno que lo colocan en un selecto grupo de Estados a la par de Estados Unidos y China. Brasil de lograr explotar todo su potencial económico, político y militar podrá consolidar su destino de ser un líder en la región y proyectarse en el mundo como uno de los Estados más poderosos e influyentes, de lo contrario estará condenado a la miseria y subdesarrollo.<sup>365</sup>

Su postura claramente está en consonancia con el regionalismo post liberal y la autonomía las cuales marcan el fracaso del neoliberalismo en el proceso de integración regional en los noventa que no tuvo en cuenta las asimetrías entre las economías de la región y a la sociedad en su conjunto. La autonomía (entendida como autonomía para la diversificación), busca evitar relaciones de subordinación con los países hegemónicos del orden mundial y esto es posible si Brasil logra, como dice el nombre de la corriente, diversificar sus socios y tener una participación activa en la escena internacional. Los *autonomistas por la diversificación* en Itamaraty ven necesario en un mundo marcado por las injusticias del sistema internacional, la coordinación política y cooperación sur-sur con los países en desarrollo y los emergentes una garantía para poder moldear las reglas en beneficio del sur.

Es necesario para lograr el posicionamiento internacional deseado que Brasil deba realizar un “...*esfuerzo para contribuir a la emergencia de un mundo multipolar, más democrático y más justo (...) la principal prioridad será promover la unidad económica, integración física y una acción política coordinada de América del Sur en el ámbito internacional...*”.<sup>366</sup> Como muestra de esto Pinheiro Guimarães, señala que Brasil está teniendo una mayor actividad en la financiación de la infraestructura regional con más de una

---

<sup>363</sup> Entrevista a Celso Amorim Ob. Cit.

<sup>364</sup> Ibid.

<sup>365</sup> PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Contraponto Editora Rio de Janeiro, Brasil. 2006

<sup>366</sup> PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* Ob. Cit. pp. 445

decena de proyectos a lo largo de la región, a esto se le debe sumar el papel fundamental del país en impulsar la convergencia entre MERCOSUR y la CAN con UNASUR.<sup>367</sup> <sup>368</sup> El MERCOSUR debe ser reformado para constituir un bloque político y económico en América del Sur que contenga mecanismos de compensación mediante procesos que reduzcan las asimetrías y desigualdades de los Estados de la región, Brasil en esto debe considerar coordinar las reformas con Argentina y Venezuela.<sup>369</sup>

El Consenso de Buenos Aires en el año 2003 y el posterior programa de trabajo del MERCOSUR son coincidentes con esta visión de Pinheiro Guimarães ya que en ambas instancias se sentaron las bases para las reformas y creación de nuevos órganos en el MERCOSUR como el Parlasur, el FOCEM, el ISM y el IPPDH. En el proceso de integración a través de la organización regional UNASUR, Pinheiro Guimarães ve una alternativa que reúne a todos los países de América del Sur por primera vez y aproxima a los que optaron comercialmente por otra alternativa.<sup>370</sup> A su vez UNASUR representa la posibilidad de articular una posición internacional de la región en un mundo multipolar. Es importante indicar que Pinheiro Guimarães ha sido recalado por sus críticos de querer ideologizar Itamaraty y la política exterior brasileña con un sentido “...*antiamericano, contrário à globalização e ao livre mercado e admirador de líderes bolivarianos, como o presidentes da Venezuela...*”.<sup>371</sup>

En el análisis dentro de Itamaraty tendremos en consideración una postura claramente diplomática e institucional, la misma está basada en la visión de Gustavo Bezerra, Encargado del área Cultural de la Embajada de Brasil en Uruguay y Roberto Goidanich, Ministro-Consejero de la Delegación de Brasil ante MERCOSUR y ALADI. Ambos sostienen que la política exterior de Brasil en el periodo 2003-2011 no representa ningún cambio radical en sus objetivos los cuales están escritos en la Constitución de la República Federativa del Brasil en su artículo cuarto en un párrafo único dice “...*Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações...*”.<sup>372</sup>

Es importante para Goidanich subrayar que no importa el partido político que se encuentre en ejercicio, el gobierno Brasil debe buscar la integración regional porque la constitución así lo marca; la política exterior es una política de Estado. En cuanto al MERCOSUR, considera que como proyecto de integración regional tiene su origen en la cooperación con Argentina al final de la dictadura y en los años siguientes se involucran Uruguay y Paraguay y con el Tratado de Asunción en 1991 se da inicio al bloque regional con

---

<sup>367</sup> PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* Ob. Cit.

<sup>368</sup> En una entrevista señalo que la justificación de Brasil de asumir los costos de financiamiento de la integración “...*A ajuda aos vizinhos reverte em benefício do Brasil cria oportunidades não só para as empresas brasileiras mas para nossos trabalhadores pois aumenta a demanda por produtos e serviços brasileiro...*” Entrevista realizada por Jornal Econômico 2008 disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/secretario-geral-das-relacoes-exteriores-entrevistas/5924-para-pinheiro-guimaraes-al-precisa-de-um-plano-marshall-entrevista-secretario-geral-embaixador-samuel-pinheiro-guimaraes-ao-jornal-valor-economico-14-07-2008>

<sup>369</sup> Con respecto a Venezuela es necesario señalar que recién lograría su ingreso al MERCOSUR en año 2012 después de la suspensión de Paraguay que su Parlamento bloqueaba la aprobación del ingreso venezolano al bloque regional.

<sup>370</sup> Esto en clara referencia a países como Chile, Colombia o Perú los cuales han optado por realizar tratados de libre comercio con Estados Unidos los cuales constituyeron en cierta forma la base para la creación de la Alianza del Pacífico.

<sup>371</sup> OLIVEIRA, Eliane. *A escola Samuel de polémicas*. Jornal O[en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://oglobo.globo.com/mundo/a-escola-samuel-de-polemicas-5348264>

<sup>372</sup> Constitución de la República Federativa del Brasil disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

un carácter económico comercial. Lula reforzó el proyecto en diversas dimensiones, siendo la social especialmente profundizada.<sup>373</sup>

Bezerra por su parte coincide en la visión de Goidanich con respecto al MERCOSUR en su origen y en el énfasis dado por Lula, en relación a esto último señala que el ex mandatario no representa una ruptura ni algo nuevo, aunque sí es cierto que da más énfasis en los aspectos sur-sur pero sus ideas tienen antecedentes en la política externa independiente y el pragmatismo responsable de la dictadura. UNASUR es considerada por el funcionario diplomático como una nueva dimensión de la integración regional, importante para la unidad de la región. Es también valioso señalar que Bezerra considera que a diferencia de Venezuela que se posiciona contrario a Estados Unidos; Brasil en la integración regional tiene intereses comerciales económicos valiosos y sus grandes empresas participan de proyectos de infraestructura sustanciales financiados por el BNDES.<sup>374</sup>

#### 7.3.4 Partido de los Trabajadores

El Partido de los Trabajadores o PT, tendrá gran relevancia en el periodo 2003-2011 principalmente porque es el partido político con el cual Lula ganó las elecciones. Sin embargo, a diferencia de épocas anteriores donde la política exterior estaba reservada a Itamaraty y a su cuerpo diplomático, el PT en estos años tendrá injerencia directa a partir de la figura de Marco Aurélio Garcia, el cual fue nombrado Asesor Presidencial para Asuntos Internacionales. Aurélio Garcia fue uno de los fundadores del PT y posteriormente fue Secretario de Relaciones Internacionales del partido, y cuando Lula llega al gobierno en el año 2003 es nombrado su asesor.

Marco Aurélio Garcia considera que Brasil pasó a ocupar un lugar relevante en el mundo “...invitado a participar del G-8, a integrar el G-20 financiero y el BRIC (Brasil, Rusia, India y China), además de estar en el origen del G-20 de la Organización Mundial de Comercio...”<sup>375</sup> Brasil en este periodo según Marco Aurelio logró terminar con años de complejo de inferioridad que limitaban el accionar internacional del país. La política exterior de Brasil es reflejo de esto y tomó como máxima prioridad a Sudamérica “...el primer instrumento fue el MERCOSUR (...) ya estaba difundida la idea de ir más allá de una asociación puramente comercial para avanzar en otra dimensiones (...) el MERCOSUR fue capaz de atraer en condición de asociados a todos los países de la región (...) de esa asociación surgió la idea de fundar la Comunidad Sudamericana de Naciones, propuesta por Brasil, más tarde denominada UNASUR...”<sup>376</sup>

Aurélio Garcia considera que Brasil comprendió que solo el comercio es insuficiente en el proceso de integración regional y esta debe tener cuenta las asimetrías buscando crear sistemas de financiamiento de infraestructura y sumar instancias como el Consejo Suramericano de Defensa para incentivar la confianza

---

<sup>373</sup> Entrevista presencial al Sr. Roberto Goidanich realizada el 12/11/2015

<sup>374</sup> Entrevista presencial al Sr. Gustavo Bezerra realizada el 11/11/2015

<sup>375</sup> GARCIA, Marco Aurelio. ; SADER, Emir. *Brasil entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires, Argentina. Capital Intelectual 2010 pp. 173

<sup>376</sup> Ibid.

regional. El proceso de MERCOSUR y UNASUR así como la política africana hacen parte de la opción brasileña por el sur, buscando estimular la multipolaridad que permita cambiar las reglas injustas del sistema internacional.<sup>377</sup> En las palabras de Aurélio Garcia vemos nuevamente la línea conductora del regionalismo post liberal que considera al MERCOSUR originario un intento fallido y es necesario profundizar los procesos de integración en otras dimensiones además de expandir el mismo por toda la región con UNASUR. Es también claramente el perfil autonomista para la diversificación que pudimos ver en la política exterior.

Según acreditan múltiples académicos como -Malamud, Gomes Saraiva, Soares de Lima, Hirst, Roett, Gratius- Marco Aurélio Garcia es el arquitecto de la política exterior brasileña para América del Sur; Roett lo señala como “...*the PT foreign policy guru...*”<sup>378</sup> y en este sentido podemos incluir la opinión de Malamud el cual ve a Aurélio Garcia como el que “...*lideró la línea más anti EEUU y más pro ALBA en el gobierno y fracturó a la diplomacia brasileña en una línea más profesional y otra más nacionalista...*”<sup>379</sup> Gomes Saraiva indica que Aurélio Garcia representa la presencia e influencia del Partido de los Trabajadores en la política exterior brasileña y el quiebre de la diplomacia de Itamaraty. Soares de Lima y Hirst señalan que la presencia de Marco Aurelio como asesor de Lula representó una especie de diplomacia paralela.<sup>380 381</sup>

Es importante señalar otro aspecto relevante del papel que significó el Partido de los Trabajadores en la política exterior brasileña, con la creación del Foro de San Pablo. El FSP es un espacio de diálogo promovido por Lula da Silva a través del Partido de los Trabajadores a partir de 1990 que busca concentrar las fuerzas políticas de América Latina autoproclamadas de centro izquierda, izquierda y progresistas. El FSP se centra en dos aspectos, por un lado, la promoción de la integración sudamericana, la lucha por la igualdad social, la autodeterminación de los pueblos y el desarrollo de la industria nacional. Por otra parte, mantiene una ácida crítica a las políticas neoliberales y a las fuerzas imperialistas de centro derecha y derecha que habían dado un carácter mercantilista a instituciones regionales como MERCOSUR y CAN.<sup>382 383</sup> El Foro de Sao Pablo constituyó un espacio donde el Partido de los Trabajadores se pudo entrelazar con diversas agrupaciones y figuras políticas. Esto resultó clave para la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula, ya que a partir del FSP el PT construyó la sintonía necesaria para promover la plataforma de MERCOSUR y UNASUR.

Pudimos observar en esta dimensión político diplomática, la clara intención de promover un papel más activo en la integración regional rediseñando el MERCOSUR que sin dejar de lado lo comercial se

---

<sup>377</sup> GARCIA, Marco Aurelio. ; SADER, Emir. Ob. Cit.

<sup>378</sup> Entrevista vía email al Sr. Riordan Rioett III realizada el 22/3/2016

<sup>379</sup> Entrevista vía email al Sr. Carlos Malamud realizada el 22/3/2016

<sup>380</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. “*A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil*” Ob. Cit.

<sup>381</sup> SOARES DE LIMA, Regina. HIRST, Mónica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. Ob. Cit.

<sup>382</sup> Foro de Sao Pablo *Declaración final -Sao Paulo- 1990*. [http://forodesaopaulo.org/declaraciones\\_finales/declaracion-final-declaracao-final-sao-paulo-1990/](http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-sao-paulo-1990/)

<sup>383</sup> Foro de Sao Pablo *Declaración final – Antigua – 2002*. <http://forodesaopaulo.org/declaracion-final-antigua-2002/>

impulsaron nuevas dimensiones sociales y políticas que buscaron reducir asimetrías y democratizarlo (Parlamento del MERCOSUR, ISM, FOCEM y IPPDH). Posteriormente la creación de UNASUR generando un espacio de unión para toda la región de América del Sur que incluye temáticas innovadoras en la región como infraestructura (IIRSA-COSIPLAN) y defensa (CDS).

A lo largo del análisis es posible identificar en diversos actores ya sea Lula, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimaraes, los diplomáticos de Itamaraty o el Partido de los Trabajadores a través de Marco Aurélio Garcia se guiaron en base a los ejes fundamentales de la política exterior brasileña del periodo 2003-2011; la autonomía, universalidad, multilateralidad, multipolaridad y solidaridad. Estos principios se vieron reflejados en la región al ser identificada por todos como la gran prioridad de la política exterior brasileña. Los actores de la dimensión político diplomática coinciden en la importancia en que en un mundo multipolar Brasil solo no puede competir con las grandes potencias económicas militares y se hace necesario la creación de bloques como MERCOSUR y UNASUR que actúen como plataforma hacia el mundo. Un claro ejemplo de esto es que Brasil logró conjugar sus políticas más ambiciosas en el mundo del sur en desarrollo; la de América del Sur, África y Medio Oriente para crear contactos como son América del Sur – Países Árabes ASPA y América del Sur – África ASA.

#### **7.4 Dimensión económica-comercial**

En esta sección del trabajo daremos pie a una dimensión económica – comercial en donde analizaremos la internacionalización de las empresas brasileñas mediante los proyectos de infraestructura regional que se han promovido desde el IIRSA (renombrado COSIPLAN) financiados a través del BNDES (Banco Nacional del Desarrollo). La intención aquí es establecer que las empresas, si bien son actores privados, se han beneficiado de la proyección del Estado brasileño durante el periodo de Lula (2003-2011) en la región, principalmente al serle adjudicadas obras de infraestructura. El propósito es analizar la lógica detrás del financiamiento y de la internacionalización de las empresas, las motivaciones que han tenido tanto ellos como el Estado con el fin de trazar una línea de investigación con nuestro trabajo final

##### **7.4.1 Banco Nacional de Desarrollo - BNDES**

La expansión de las empresas ha contado con el financiamiento de organizaciones regionales como UNASUR particularmente en COSIPLAN-IIRSA a través de órganos Estatales como el BNDES<sup>384</sup> por lo que podemos afirmar que desde el Estado se ha promovido una internacionalización de los actores privados nacionales brasileños. Esta promoción ha resultado en que se hable de Brasil como un paymaster, un actor capaz de lidiar con los costos que genera el liderazgo regional para poder consolidarse como tal.

El incentivo gubernamental al empresariado nacional debe ser visto también desde la corriente autonomista que primó en Itamaraty durante el gobierno Lula en donde se hizo hincapié en el desarrollo de la región

---

<sup>384</sup> Veremos que el BNDES establece condiciones de financiamiento para empresas brasileñas, no pudiendo acceder a la misma empresa extranjera.

como espacio de actuación del Brasil. El crecimiento y la cooperación regional estarían ligados consecuentemente al crecimiento brasileño. Se hace patente por ende una vinculación de lo público con lo privado en una relación en la que ambos se ven favorecidos; el Estado de Brasil por tener una mayor presencia en la región con capitales nacionales y las empresas al serle adjudicadas importantes obras. *“Lula participou ativamente de algumas negociações em licitações sul-americanas para empresas como Gerdau e Odebrecht.”*<sup>385</sup>

El Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES), fue fundado en el año 1952, es el principal apoyo financiero a las empresas brasileñas y al Estado, tiene como objetivo la inversión en todos los sectores de la economía para estimular el desarrollo económico y social. Entre sus principales actividades cumple un papel fundamental en el fomento a la expansión de la industria e infraestructura y el apoyo a las exportaciones. El BNDES tradicionalmente estaba enfocado en el mercado interno brasileño, sin embargo, es a partir del año 2003 que suma nuevas funciones y se le da un papel preponderante como herramienta de la política exterior brasileña para América del Sur.

Esto lo podemos observar claramente en una publicación oficial del propio BNDES en año 2004, titulada *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira* donde explicita su nuevo rol en la política exterior. El BNDES ahora tiene como misión fomentar la integración regional permitiendo la expansión de mercados y del comercio; pero el gran cambio es la decisión de financiar proyectos de infraestructura en toda la región a través de IIRSA.<sup>386</sup> En el año 2004 el BNDES realiza cambios en sus reglamentos accediendo a la posibilidad de financiamiento directo internacional a las empresas brasileñas que participen en proyectos de infraestructura regional *“...investimentos na região e financiamento de obras de infraestrutura têm crescido e o BNDES começou a dar financiamentos para estas obras, alavancadas pela IIRSA e com vistas a desenvolver uma infraestrutura regional.”*<sup>387</sup>

¿Cuál es el objetivo del Estado brasileño en financiar la internacionalización de las empresas y en el financiamiento de obras en la región? Si bien los estatutos del IIRSA y del FOCEM<sup>388</sup> establecen que los proyectos se realizan con el fin de reducir las asimetrías en la región y desarrollar infraestructura para promover la integración regional, nuestra lectura va más allá de eso y creemos que el objetivo de Brasil era utilizar estas plataformas de integración comercial para su propio beneficio. En esta idea observamos nuevamente nuestra perspectiva realista en que prima el interés estatal por sobre las organizaciones internacionales. *“As grandes empresas brasileiras aproveitaram as oportunidades abertas pelos projetos de investimento da IIRSA para alavancar sua posição no exterior(...)o apoio do BNDES também teve papel importante por meio do aporte de financiamento para essas operações, conjugando o interesse de*

<sup>385</sup> Entrevista vía email a la Sra. Gabrielle Paz. realizada el 8/11/2015.

<sup>386</sup> BNDES *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira* Informe BNDES N 187. Brasil. 2004 [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Informe\\_BNDES/200411\\_2.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Informe_BNDES/200411_2.html)

<sup>387</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. Integração regional na América do Sul: processos em aberto Artículo presentado 3 *encuentro nacional de gobernanza global y nuevos actores* Universidad de San Pablo 20-21-22 junio 2011 [En línea] [Consultado el 01/07/16] Disponible en <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a28.pdf>

<sup>388</sup> Según su página institucional *“es el primer mecanismo solidario de financiamiento propio de los países del MERCOSUR y tiene por objetivo reducir las asimetrías del bloque.”*

*promover a internacionalização das empresas brasileira com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura no exterior*”.<sup>389</sup> En esta afirmación se hace visible el interés de las empresas por los procesos de integración regional, no tanto por la integración de los países en sí, si no por las obras y los proyectos que se encuentran detrás.

Reafirmando este punto podemos mencionar a Paz quien establece que el BNDES fue una importante herramienta en la política exterior de Lula que trabajó por los intereses económicos de Brasil involucrándose en el COSIPLAN financiando a empresas brasileras con proyectos de infraestructura local. Según la autora, el gobierno de Lula privilegió el espacio sudamericano para el ejercicio del liderazgo de Brasil en la región y utilizó al BNDES como agente beneficiando al empresariado local. Para Paz no existe consenso en que IIRSA haya podido efectivamente cumplir sus objetivos de integración regional debido a la poca transparencia en la ejecución de sus proyectos. “*O Banco atuou como agente econômico brasileiro na IIRSA projetando os interesses nacionais sob a retórica da integração sulamericana*”<sup>390</sup>. La afirmación es compartida por nosotros al anteponer al Estado brasileiro detrás de un discurso de integración regional. Guido Mantega, ex Ministro de Hacienda durante los gobiernos de Lula presidió también la presidencia del BNDES y declaró que los intereses de Brasil en IIRSA consistían en el “*aumento de competitividad de las empresas nacionales mediante la ampliación del comercio en el bloque regional y ampliar los mercados para beneficiarse de las economías de escala...*”<sup>391</sup>

El BNDES como parte de su estrategia de actuar como herramienta de la política exterior de Brasil abrió su sede para la región de América del Sur en el año 2009 en Montevideo, Uruguay. Con respecto a esto Lula señaló que la expansión del BNDES representa un “*...passo importante para consolidar nosso projeto de integração (...) Ajudará a diversificá-los para setores com grande potencial de integração como o aeronáutico, o farmacêutico, o naval, o de autopeças e o de informática...*”<sup>392</sup> Autores como Hirt y Novoa han incluso señalado que esta actitud brasilera se asemeja a un subimperialismo al condicionar las obras del IIRSA al PAC<sup>393</sup> mientras que otros como Braga y Luce argumentan que los impactos de liderazgo brasilero en la región no han repercutido en una mayor integración si no en un beneficio para los intereses económicos brasileros.<sup>394</sup>

Al iniciar contactos con la Federación de Industrias de San Pablo (FIESP), ellos también nos expresaron su opinión favorable a profundizar los proyectos del IIRSA – COSIPLAN a través de un documento titulado

---

<sup>389</sup> HIRATUKA, Celio. SARTI, Fernando. *Investimento direto e internacionalizacao de empresas brasileiras no periodo recente*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2011. [En línea] [Consultado el 01/07/16] Disponible en [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1610.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1610.pdf) Pp 47

<sup>390</sup> PAZ, Gabrielle. *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política regional do governo Lula*. Seminario Internacional de Ciencia Política, 2015. [En línea] [Consultado el 03/07/16] Disponible en <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PAZ-2015-Integra%C3%A7%C3%A3o-da-Am%C3%A9rica-do-Sul.pdf> Pp 3

<sup>391</sup> MANTEGA, Guido. *Integracao da infraestrutura na América do Sul. Apresentacao*. Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil. 2005. [En línea]. [Consultado el 03/05/16]. Disponible en [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

<sup>392</sup> Discurso de Lula Da Silva. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/10-03-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-visita-do-presidente-do-urugua-i-tabare-vazquez/view>

<sup>393</sup> Programa de Aceleración Económica, los programas son obras nacionales con algún impacto (aunque menor) en países vecinos como puentes, túneles, pasajes de frontera, hidrovías.

<sup>394</sup> PAZ, Gabrielle. *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política regional do governo Lula*. Ob. Cit.

Propuestas de Integración Externa de la Industria. En el mismo se señala que La FIESP reitera la necesidad de enfocar esfuerzos en la ejecución de proyectos prioritarios, que estén en discusión en el ámbito del COSIPLAN.<sup>395</sup> La FIESP, si bien apoya los proyectos del COSIPLAN, mantiene la visión primaria con la que se creó la cual se basó en el desarrollo de los corredores de exportación de los países (beneficiando de esa forma al Brasil) y no en la actual visión que se centra más en el desarrollo de la integración latinoamericana. Las dos visiones pertenecen a los dos períodos de análisis previamente estudiados, el regionalismo abierto o liberal y el regionalismo pos liberal o pos hegemónico. Previo al fracaso del ALCA, IIRSA parecía privilegiar la creación de corredores regionales de exportación para fuera de la región, ello fue sustituyéndose gradualmente por una lógica de integración física, energética y comunicacional entre los mercados de la propia América del Sur e inclusive entre las regiones del mismo Brasil.<sup>396</sup>

El BNDES posee una cartera destinada exclusivamente al financiamiento de proyectos de infraestructura regional, se estima que es de entre 15.600 millones y 17.200 millones de dólares. Ayllon señala que al contrario de la cooperación técnica de la ABC, los préstamos del BNDES exigen a los beneficiarios (en nuestro caso COSIPLAN-IIRSA) la obligatoriedad de que los recursos sean utilizados para comprar bienes y contratar servicios de empresas brasileñas.<sup>397</sup> <sup>398</sup> Esto determina que el Estado brasileño financia directamente a las empresas y en cierto modo se podría decir que en las licitaciones de proyectos de UNASUR las compañías brasileñas disfrutaban de una ventaja debido al apoyo financiero. En el año 2004 el número de proyectos del COSIPLAN era de 335 con una inversión estimada en U\$S 37 mil millones mientras que en el 2011 se ampliaron a 531 con U\$S 116 mil millones. Es financiado principalmente por diversas instituciones financieras regionales como la CAF, el FONPLATA, el BID.<sup>399</sup> A partir del cambio en sus estatutos en el 2002, el BNDES también comenzó a aportar dinero al COSIPLAN aunque solamente en los casos en donde intervengan empresas brasileñas ya que su regulación establece que solo podrá financiar empresas nacionales.

Los principales grupos de construcción involucrados en esta iniciativa son: Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutierrez<sup>400</sup> y Queiroz Galvão. De hecho, la adhesión del BNDES al IIRSA (posteriormente COSIPLAN) tuvo como exigencia que los créditos solo serían liberados en la medida que las constructoras sean de origen brasilero y la adquisición de bienes se efectúe en el mercado brasilero.<sup>401</sup> Es importante

---

<sup>395</sup> Propuestas de Integración Externa de la Industria de San Pablo.

<sup>396</sup> SANTOS, Marcelo. *A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa*. Congreso Alas Chile. 2013 [En línea] [Consultado el 03/05/16]. Disponible en [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT12/GT12\\_Santos\\_M.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT12/GT12_Santos_M.pdf)

<sup>397</sup> AYLLON, Bruno. *La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*. Real Instituto Elcano 2010 [En línea] [Consultado el 15/06/16] Disponible en

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f/ARI143-2010\\_Ayllon\\_cooperacion\\_Brasil\\_modelo\\_potencia\\_emergente.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f/ARI143-2010_Ayllon_cooperacion_Brasil_modelo_potencia_emergente.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f)

<sup>398</sup> LISSARDY, Gerardo. *El banco brasileño que mueve América Latina* BBC Mundo Brasil. 2011 En línea] [Consultado el 15/06/16] Disponible en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111109\\_brasil\\_bndes\\_influencia\\_america\\_latina.shtml](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111109_brasil_bndes_influencia_america_latina.shtml)

<sup>399</sup> DE DEOS, Simone. ; WEGNER, Rubia. *Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul*. Revista OIKOS, 2010. [En línea] [Consultado el 08/06/16]. Disponible en [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19302\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19302_Cached.pdf). Pp 71. Los autores también mencionan como fuentes de financiamiento secundario a la UE, a los propios Tesoros Nacionales y a bancos privados.

<sup>400</sup> Respecto a Andrade Gutierrez se debe decir que patrocina la revista DEP (Diplomacia, Estrategia y Política) dependiente de Itamaraty en donde a cambio se le dan espacios de publicidad. Lo mismo ocurre con Odebrecht quien se sumó como patrocinador posteriormente.

<sup>401</sup> LUCE, Mathias. O subimperialismo revisitado: a expansão do capitalismo brasileiro e a política de integração do governo Lula da Silva na América Latina. [En línea] [Consultado el 15/06/16]. Disponible en <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14394/000659363.pdf>. Pp 47

destacar otros grupos empresariales brasileños como Petrobras, Embraer, JBS foods, Gerdau, Votorantim, Marcopolo, Marfrig los cuales junto a las otras empresas que hemos señalado anteriormente tiene intereses estratégicos en la ampliación de la infraestructura regional para así ampliar sus presencia en mercados y lograr el acceso a los puertos del Pacífico para exportar de manera más fácil hacia otras regiones del mundo. Entre 1998 y 2006, el BNDES financió US\$ 2.500 millones para las obras contratadas en el marco de la integración sudamericana y cuenta con una cartera de proyectos de US\$ 5.150 mil millones que incluyen 37 grandes proyectos del IIRSA.<sup>402</sup>

El BNDES también financió procesos de fusión o adquisición de empresas brasileñas con empresas sudamericanas o extranjeras, permitiendo internacionalizar a las compañías brasileñas, a modo de ejemplo se puede citar como caso de internacionalización de empresas brasileiras el de JBS S.A, el frigorífico más grande de Latinoamérica y el segundo mayor exportador de carne a nivel mundial quien recibió por parte del BNDES un crédito para poder adquirir el frigorífico Swift & Co, tercer frigorífico de Estados Unidos y número uno en Australia.<sup>403</sup>

De hecho, muchas de las obras que se han financiado mediante el BNDES no necesariamente contribuyeron a una profundización regional si no que sirvieron a los intereses exportadores brasileiros. Algunas de ellas han sido el puente sobre el río Yaguarón (Brasil – Uruguay), puente sobre el río Uruguay (Brasil – Argentina), Hidrovía del Rio Meta (Colombia), Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (Ecuador). Según Mercadante estas obras actuarán como elemento dinamizante de las exportaciones de bienes y servicios de Brasil. La consolidación en el espacio regional será la base para el fortalecimiento de la presencia brasileña en el escenario mundial<sup>404</sup>, proyectando de esa manera una visión de poder internacional. “...*De forma mais específica, pode-se observar que essas medidas beneficiam exportações de bens e serviços, especialmente os de engenharia, destinados a grandes projetos nos países vizinhos, muitos dos quais no marco da IIRSA.*”<sup>405</sup>

Entre 1998 y el 2012 el banco financió 48 proyectos de integración regional en donde todas las empresas actuantes fueron brasileiras en donde algunas se vieron especialmente beneficiadas como el caso de la constructora Norberto Odebrecht la cual recibió 26 proyectos.<sup>406</sup> La presencia inversora de Brasil en la región mediante el BNDES creció un 1082% entre el 2003 y el 2010<sup>407</sup> con proyectos que no han estado exentos de críticas como la construcción de una carretera en Bolivia que atravesaba directamente una

---

<sup>402</sup> ROONEY PAREDES, Mildred. *El compromiso de Brasil en la construcción de un sistema financiero alternativo: el Banco del Sur y el Banco de Desarrollo de los BRICS*. [En línea] [Consultado el 10/06/16]. Disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/4ca880c5-0d5d-4f32-8461-faeff4fde37.pdf>

<sup>403</sup> BNDES. *BNDESPAR participa com até R\$ 1,463 bilhão do capital da Friboi* [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2007/20070628\\_not153\\_07.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2007/20070628_not153_07.html)

<sup>404</sup> MERCADANTE, Aloizio. Ob. Cit. pp. 215.

<sup>405</sup> BATISTA DE CASTRO, Augusto César. *Os Bancos de Desenvolvimento e a Integração da América do Sul*. Revista Fundacao Alexandre de Gusman. 2011. [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://funag.gov.br/loja/download/841-Bancos\\_de\\_Developimento\\_e\\_a\\_Integracao\\_da\\_America\\_do\\_Sul\\_Os.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/841-Bancos_de_Developimento_e_a_Integracao_da_America_do_Sul_Os.pdf) pp. 137

<sup>406</sup> O BNDES se internacionaliza e ultrapassa Banco Mundial. En *o (eco)*. 28 de nov. 2013 <http://www.oeco.org.br/especiais/bndes-na-amazonia/27808-bndes-se-internacionaliza-e-ultrapassa-banco-mundial/>

<sup>407</sup> LISSARDY, Gerardo. Ob. Cit.

reserva ambiental. El proyecto, del cual estaba a cargo OAS, fue intervenido directamente por los presidentes Morales y Da Silva ante las protestas de grupos indígenas.

#### 7.4.2 Comercio regional y promoción comercial APEX y PROEX

En el periodo 2003-2011 pudimos observar que Brasil impulsó fuertemente a través de diversas iniciativas darle un carácter político y social al MERCOSUR, sin embargo, al mismo tiempo la dimensión comercial no fue dejada de lado, existiendo un aumento del comercio y una expansión mediante acuerdos por toda la región de América del Sur.

Aquí es conveniente traer nuevamente las palabras de Celso Amorim el cual señala que en la década de los noventa durante el breve gobierno de Itamar Franco donde él ocupó el cargo de canciller se buscó impulsar una área de libre comercio sudamericana. Es a partir del 2003 cuando Lula se convierte en presidente y Amorim vuelve a ocupar el cargo de canciller que logra en primera instancia el comienzo de negociaciones comerciales entre Perú-MERCOSUR y posteriormente se ampliaron a CAN-MERCOSUR. Las negociaciones llevaron a la firma por un lado de un acuerdo comercial con Perú- conocido como (ACE-58) y por otra parte los restantes miembros de la Comunidad Andina (Ecuador, Colombia y Venezuela)<sup>408</sup> firman un acuerdo comercial con el MERCOSUR conocido como (ACE-59). Estos acuerdos se suman a acuerdos comerciales firmados con Chile en 1996 y también en ese mismo año con Bolivia en el marco del MERCOSUR; según Celso Amorim estos constituyen la formación de un área de libre comercio sudamericana.<sup>409</sup>

Los acuerdos sentaron las bases para el aumento de relaciones comerciales de Brasil con la región de América del Sur durante los gobiernos de Lula, lo cual se enmarca dentro de la estrategia brasileña de consolidar lazos multilaterales como plataforma de liderazgo regional y posteriormente ubicarse de como un agente relevante en el mundo multipolar. Con referencia a esto último es también relevante la visión de Celso Amorim el cual considera que la dimensión económica comercial es fundamental para los aspectos políticos y el MERCOSUR le da a Brasil la posibilidad de tener una plataforma para la negociación común con otros bloques comerciales.

Las estadísticas oficiales señalan que en el periodo 2003-2011, el comercio brasileño para con el resto de América del Sur, paso del 13,31% de exportaciones y 16,02% de importaciones a 17,63% y 13,54% respectivamente.<sup>410</sup> Por su parte el comercio de América del Sur con Brasil representaba el 14,76% de las exportaciones de los países en su conjunto y las importaciones el 15,69%. Hacia el final del periodo las

---

<sup>408</sup> Venezuela posteriormente abandona la CAN e inicia su adhesión al MERCOSUR.

<sup>409</sup> Brasil de manera bilateral mantiene acuerdos comerciales con Guayana y Surinam.

<sup>410</sup> Cifras obtenidas en la base de datos del Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços *Balança comercial brasileira: Países e Blocos* [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>

exportaciones representaron el 14,47% y las importaciones el 14,16%.<sup>411</sup> Estas cifras muestran en términos generales la importancia de las relaciones comerciales entre las partes, sin embargo es posible apreciar un leve descenso en valores porcentuales del comercio de América del Sur con respecto a Brasil. Esto podría estar justificado principalmente en tres factores: La aplicación por parte de Brasil de medidas de política comercial no arancelarias que dificultaron las exportaciones del MERCOSUR hacia Brasil. El surgimiento de China el cual se convirtió en socio comercial clave de la región lo que hizo diversificar las exportaciones e importaciones; Los tratados de libre comercio que los países de la región del pacífico firmaron con Estados Unidos.

Es importante señalar que si consideramos en cifras, el comercio regional entre Brasil con los países de América del Sur, experimentó un gran crecimiento, rompiendo records en valor. Para los mismos años, las exportaciones pasaron de 10 mil millones de dólares a 45 mil millones de dólares, alcanzando el valor máximo en ese mismo año. Las importaciones por su parte pasaron de 7 mil millones de dólares a 30 mil millones.<sup>412</sup> El comercio en cifras entre Brasil y América del Sur durante el periodo 2003-2001 creció de manera ininterrumpida hasta el año 2009 producto de la crisis financiera global se experimentó una caída del mismo para que en el final del periodo aumentara nuevamente y marcando una cifra record en el año 2011.

En América del Sur en el marco del MERCOSUR el principal socio comercial de Brasil es Argentina el cual siempre ha ocupado un lugar preponderante dentro del intercambio comercial, en el final del periodo era el 8% de las exportaciones siendo el tercer socio comercial en importancia para Brasil después de China y Estados Unidos.<sup>413</sup> Otros socios para el comercio exterior brasileño son Chile, Venezuela, Paraguay, Colombia y Bolivia todos ellos son un destino significantes de las exportaciones brasileñas.

Un dato sumamente relevante que se desprende de las estadísticas comerciales es el saldo de balanza comercial de Brasil con América del Sur. En el año 2003 Brasil presentaba un superávit comercial de 2 mil millones, pero al mismo tiempo considerando país a país se presentaba la existencia de un déficit comercial con Argentina, Uruguay y Bolivia. En el año 2011 cuando terminó el mandato de Lula el saldo de balanza comercial de Brasil con la región era un superávit de 14 mil millones y en esta caso Brasil presento superávit comercial con toda la región exceptuando a Bolivia.<sup>414</sup> El perfil de los productos exportados e importados, muestran que Brasil a diferencia de su clásicas ventas de materias primas a la hora de comerciar con la región de América del Sur tiene un radical cambio, siendo principalmente productos industrializados o con cierto grado de valor agregado. Brasil exporta hacia América del Sur productos manufacturados, productos agroindustriales o agroalimentarios, vehículos y autopartes, maquinaria y

---

<sup>411</sup> Cifras obtenidas en la base de datos del Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços *Balança comercial brasileira: Países e Blocos* [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>

<sup>412</sup> Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços *Balança comercial brasileira: Países e Blocos* Ob. Cit.

<sup>413</sup> UN Comtrade Data *Brazil exports 2003* United Nations [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/?reporter=76&year=2003&flow=0>

<sup>414</sup> Bolivia es el único país de América del Sur que tiene constantemente superávits comerciales con Brasil, en consecuencia de las exportaciones masivas de gas natural.

productos procesados;<sup>415</sup> las estadísticas comerciales de Brasil señalan que el 87% de las exportaciones al bloque del MERCOSUR son productos industrializados.<sup>416</sup>

En esta misma sección señalamos la relevancia del BNDES como la herramienta de la política exterior brasileña para el financiamiento a las empresas brasileñas involucradas en proyectos de infraestructura regional en el marco de COSIPLAN-IIRSA. En aspectos comerciales, Brasil utilizó otras estructuras Estatales con el objetivo de consolidar su posición regional a través de las opciones ofrecidas por MERCOSUR y los acuerdos comerciales del mismo con los restantes países de la región. Los principales actores en la estrategia comercial de Brasil para la región de América del Sur, fueron dos la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX) y el Programa de Financiamiento a las Exportaciones (PROEX).

La APEX-Brasil fue creada en el año 2003,<sup>417</sup> esta agencia Estatal tiene como objetivo aumentar el número de empresas exportadoras; promover la internacionalización de empresas brasileñas; aumentar el valor de la exportaciones; diversificar mercados; incentivar las inversiones extranjeras en Brasil. APEX para lograr estos objetivos asesora a las empresas pequeñas o grandes a través de diversas acciones desde informes a viajes comerciales para promocionar los bienes y servicios brasileños. Por otra parte APEX cuenta con centros de negocios en el extranjero, la oficina para América del Sur fue abierta al finalizar el mandato de Lula en Colombia.<sup>418</sup>

El PROEX es un sistema de financiamiento público a las exportaciones, coordinado por el Banco Central de Brasil. El PROEX financia las exportaciones a través de dos modalidades, una es el financiamiento y la otra es la equalización. La financiación está destinada a pequeñas y medianas empresas, consiste en la entrega directa de recursos del Tesoro Nacional. La equalización de tasas de interés por parte de PROEX tiene como objetivo que el Estado sea el responsable de las cargas financieras para asegurar que las tasas sean compatibles a las internacionales.<sup>419</sup> Las estadísticas señalan que fue un sistema relevante pero no el central ya que en el periodo 2003-2011 los fondos destinados para América del Sur representaron solo el 13% del total.<sup>420</sup>

El mismo dentro de la estrategia brasileña para América del Sur se podría definir como un complemento a las políticas del BNDES para la internacionalización de las empresas brasileñas. Ambos sistemas sacan provecho de los beneficios comerciales de MERCOSUR y de las iniciativas de financiamiento de

---

<sup>415</sup> UN Comtrade Data Ob. Cit.

<sup>416</sup> Itamaraty *Saiba mais sobre o Mercosul* Ministerio de relaciones exteriores Brasil. [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>

<sup>417</sup> Presidencia de la República Federativa del Brasil *Ley N 10.668* Casa Civil Asuntos Jurídicos. Brasil. 2003 [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.668.htm)

<sup>418</sup> CICB *APEX Brasil*. Centro das Industrias Brasil. [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://www.cicb.org.br/?page\\_id=12141](http://www.cicb.org.br/?page_id=12141)

<sup>419</sup> CAMEX *Financiamento e garantias as exportações*. Cámara de comercio exterior Brasil. Brasil 2015 [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.camex.gov.br/public/arquivo/arq1428607344.pdf>

<sup>420</sup> CAMEX *PROEX estadísticas operacionais*. Cámara de comercio exterior Brasil [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/3/menu/86/PROEX%20-%20Estat%C3%ADsticas%20Operacionais>

infraestructura en UNASUR, aquí observamos nuevamente la intención brasileña de tener un papel activo en la integración regional para consolidar su liderazgo regional. Lula señaló en uno de sus discursos la importancia que cumple el BNDES, APEX y PROEX en transformar a Brasil en un global trader lo cual es a su vez una de las grandes aspiraciones de la política exterior brasilera.

*“...Porque nós temos a possibilidade de financiar, para todo o continente africano para todo o continente latino-americano (...) Competir com a China (...) Estados Unidos já não são mais aquele monstro sagrado que todo mundo imaginava que era (...) Europa também não é. A crise mostrou a fragilidade de cada um (...) Brasil a chance de competir com qualquer país do mundo (...) A hora é do Brasil. Este século XXI nós não vamos jogar fora.”<sup>421</sup>*

Este tipo de declaraciones no hacen más que dejar en evidencia las pretensiones de liderazgo y de poder que tuvo Brasil durante la presidencia de Lula, una mayor presencia del empresariado nacional a nivel regional al tener (al menos en teoría) las capacidades para poder disputar comercialmente con los grandes centros de poder. Aquí evidentemente podemos ver que la mayor actividad de Brasil en la integración regional a través de MERCOSUR o UNASUR no solo se limitó a los aspectos políticos, el comercio regional fue importante en la estrategia de la política exterior. Los aspectos comerciales no fueron olvidados y la concertación política permitió que el comercio intra regional aumentara, pese a que no haya sido la máxima prioridad como sí lo fue en el período neo liberal durante los noventa.

## **7.5 Dimensión Cooperación técnica**

La cooperación internacional, en especial la sur-sur, entendida como el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias entre países en desarrollo, es una herramienta relevante de la política exterior brasileña en el periodo 2003-2011.

### **7.5.1 ABC**

La cooperación técnica de Brasil hacia la región tiene como uno de sus brazos a la ABC (Agencia Brasileña de Cooperación) dependiente directamente del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty). La ABC se encarga de promover mudanzas estructurales en los campos sociales y económicos, incluyendo la actuación del Estado por medio de acciones de fortalecimiento institucional. Los programas permiten transferir conocimientos, experiencias y buenas prácticas por intermedio del desarrollo de las capacidades humanas e

---

<sup>421</sup> *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o jantar “Apresentando o Melhor do Brasil” oferecido pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) aos empresários exportadores e investidores.* Biblioteca Presidencial Brasil. [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/21-12-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-o-jantar-2011/apresentando-o-melhor-do-brasil2011-oferecido-pela-agencia-brasileira-de-promocao-de-exportacoes-e-investimentos-apex-aos-empresarios-exportadores-e-investidores/view>

institucionales con vistas de alcanzar un salto cualitativo.<sup>422</sup> Las áreas de cooperación incluyen la educación, salud, seguridad pública, medio ambiente y administración pública. Uno de los principales ejes es la cooperación sur – sur<sup>423</sup> en donde se afianzan las relaciones con América Latina, el Caribe y África.

Es importante resaltar que Brasil como país aún en desarrollo o emergente es históricamente receptor de cooperación internacional, es con la llegada de Lula a la presidencia que se busca cambiar esta imagen y transformarse en un proveedor de cooperación internacional. En esto es fundamental las mejoras económicas y sociales en el periodo 2003-2011 que permiten que Brasil pueda compartir sus experiencias con otros países en desarrollo, esto en especial en América del Sur y África. Ayllón señala que Brasil dado el carácter prioritario que da al mundo en desarrollo en su política exterior permitió elaborar “...*el concepto de “diplomacia solidaria”, según el cual se ponen a disposición de otros países en desarrollo las experiencias y conocimientos de instituciones nacionales especializadas, sin condiciones ni injerencias, en áreas consideradas relevantes por los países socios, con respeto a su soberanía...*”.<sup>424</sup> Estas palabras coinciden con lo que nos manifestó el Canciller Amorim, Brasil debe ser solidario con el mundo en desarrollo, no puede ser indiferente a lo que pasa en su región, si América del Sur es estable y prospera Brasil también lo será.

Creemos que debemos traer este elemento a nuestro trabajo ya que la cooperación constituye una de las herramientas del posicionamiento del Brasil en la región y es mediante ella que adquiere prestigio y un tipo de liderazgo *soft power*. Programas tales como los fortalecimientos institucionales, apoyos técnicos, capacitaciones, transferencias de conocimientos mejoran la imagen de Brasil a nivel mundial. Esta “venta” de imagen es indudablemente un factor que pesa en el momento, por ejemplo, de decidir cargos en organismos multilaterales o cambiar las estructuras de poder imperantes. El prestigio que el país adquiere en la región es posteriormente utilizado para una mejor y mayor proyección a nivel internacional al contar con el apoyo de diversos países. En nuestra línea de análisis podemos retomar nuevamente las palabras de Ayllón el cual considera que “...*La cooperación brasileña es un instrumento de la política exterior del país, funcional a sus intereses nacionales y a sus legítimas aspiraciones de proyección internacional, de apertura de nuevos mercados y de ejercicio de influencia en el ámbito multilateral...*”.<sup>425</sup>

Ello se hizo especialmente visible en el período de Lula (2003-2011), en el año 2004 la ABC contaba con 32 proyectos por un valor de U\$S 700.000, para el año 2010 los proyectos eran 481 por un valor de U\$S 37 millones<sup>426</sup>. Dentro de la cooperación técnica vemos como la región ha constituido una zona prioritaria para Brasil (en África se invirtieron U\$S 19 millones y en Asia, Oceanía y Oriente Medio la cifra fue de U\$S 2 millones, considerablemente menos que en América del Sur). “...*Os países vizinhos do Brasil na*

---

<sup>422</sup> Agencia Brasileña de Cooperación *Cooperação conceito* . [En línea] [Consultado el 15/06/16] Disponible en <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>

<sup>423</sup> La cooperación sur-sur es un tema recurrente en el discurso de Lula en donde manifiesta su interés por establecer relaciones con países en desarrollo y no con los históricos centros de poder.

<sup>424</sup>AYLLON, Bruno. Ob. Cit.

<sup>425</sup> Ibid.

<sup>426</sup>Agencia Brasileña de Cooperación *Evolución financiera de la ABC* [En línea] [Consultado el 03/06/16] Disponible en [http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/americas\\_financeiro.png](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/americas_financeiro.png)

*América Latina, pelas semelhanças culturais e proximidade, foram definidos como prioritários da cooperação Sul-Sul brasileira... ”.*<sup>427</sup> Observamos cómo se plasma en la práctica lo dicho por Lula en sus discursos en donde destacaba el papel prioritario que tendría América del Sur en su Política Exterior.

La Agencia Brasileña de Cooperación dentro de su estructura tiene un área destinada para la cooperación con el MERCOSUR, para la ABC es sumamente importante participar en la integración regional ya que según su perspectiva el MERCOSUR además de los éxitos obtenidos en materia comercial, representa un proceso político y cultural. Brasil considera que un mundo “...*marcado por grandes espaços econômicos, onde o progresso técnico é primordial para o sucesso de planos de investimento e para o desenvolvimento sustentável...*”<sup>428</sup> es sumamente importante una mayor cooperación en el contexto regional que permitirá una mejora en la calidad de vida de toda la población del MERCOSUR y la hará más competitiva.

La ABC considera en especial la cooperación técnica con los demás socios del MERCOSUR fundamental para “...*favorecer um desenvolvimento técnico-científico conjunto, contribui para a padronização e harmonização de normas técnicas e procedimentos...*”.<sup>429</sup> La cooperación brasileña en el contexto del MERCOSUR se da a través de la sección de Coordinación Nacional del Comité de Cooperación Técnica y la División de Asuntos Políticos, Institucionales, Jurídicos y Social. Es relevante considerar las normativas en cuanto a cooperación intra-bloque, el MERCOSUR considera que los proyectos de cooperación tienen que estar destinados a la consolidación del proceso de integración y por otra parte que busquen reducir las asimetrías y fomenten mejoras en aspectos institucionales y técnicos.<sup>430</sup>

---

<sup>427</sup> Agencia Brasileña de Cooperación *Evolución financiera de la ABC* [En línea] [Consultado el 03/06/16] Disponible en [http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/americas\\_financeiro.png](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/americas_financeiro.png)

<sup>428</sup> Agencia Brasileña de Cooperación *A cooperação técnica no âmbito do MERCOSUL* [En línea] [Consultado el 03/06/16] Disponible en <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/MERCOSUL>

<sup>429</sup> Agencia Brasileña de Cooperación *A cooperação técnica no âmbito do MERCOSUL* Ob. Cit.

<sup>430</sup> MERCOSUR *Cooperación en el MERCOSUR: Modalidades* [En línea] [Consultado el 03/06/16] Disponible en <http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/v/6306/7/innova.front/modalidades>

## 8. Conclusiones

En la presente investigación pretendimos analizar la política exterior de Brasil hacia la región a través del papel de UNASUR y MERCOSUR durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Concretamente el papel que han tenido estas organizaciones internacionales en la construcción del liderazgo regional de Brasil.

En este punto es conveniente retomar las preguntas que guiaron nuestra investigación. La pregunta general indagaba el papel que desempeñaron los organismos multilaterales regionales para la política exterior del gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva, mientras que la pregunta específica refería a los objetivos que se planteó la política exterior del gobierno de Brasil, para la plataforma que le ofrecían UNASUR y MERCOSUR. Con el fin de contestar las preguntas planteadas, en nuestra hipótesis concluíamos que el interés del Gobierno de Brasil de posicionarse como líder regional, llevó a la política exterior del gobierno de Lula a tener un papel más activo en los organismos multilaterales regionales.

Para comprender cómo se desarrolló el accionar de Brasil y el papel de los organismos regionales en el liderazgo regional, a lo largo del trabajo hemos analizado en forma temporal y global el cambio de rumbo que tuvieron los procesos de integración regional en América del Sur, centrándonos en dos períodos clave, el neo liberalismo y el pos neo liberalismo. En un análisis interno, nos enfocamos en abordar el cambio de pensamiento dentro de Itamaraty pasando de la corriente institucionalista pragmática hacia la autonomista. Al mismo tiempo, hemos analizado a través de diversas dimensiones la actuación de los actores en la política exterior de Brasil durante los gobiernos de Lula da Silva (2003-2011), específicamente en los organismos regionales MERCOSUR y UNASUR.

En primer lugar, es relevante señalar que, en base al estudio de los antecedentes y paradigmas de la política exterior brasileña, es posible observar que ha sido una constante a lo largo de la historia de Brasil, la visión que expresa que el mismo ya sea por características naturales (población, territorio) o características políticas, económicas, militares y culturales, es un país distinto en América del Sur llamado a ocupar un papel preponderante en la región y el mundo.

Esta pretensión ha sido abordada por las autoridades brasileñas a través de diversas estrategias según el contexto nacional e internacional, la política exterior del Imperio más próxima a Europa y hostil a la región, la posterior americanización con el Barón de Rio Branco y la Republica, el poder de negociación de Getulio Vargas entre Estados Unidos y Alemania, la breve política externa independiente en los comienzos de los sesenta, la dictadura militar en sus primeros años con el americanismo ideológico o alineamiento automático y posteriormente la diplomacia de la prosperidad y el pragmatismo responsable buscando universalizar las relaciones de Brasil. El fin de la dictadura trajo consigo un proceso de transición que llevo hacia la autonomía para la integración buscando adaptarse el contexto internacional y que Brasil sea parte del nuevo mundo de post guerra fría.

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva que en un primer momento se podría creer que al ser del Partido de los Trabajadores traería un cambio radical en los objetivos fundamentales de política exterior brasileña, podemos decir que no representa un cambio ya que claramente tiene los mismos objetivos de consolidar el liderazgo regional y posicionar a Brasil como un Estado relevante en el escenario internacional, aunque si observamos que hay un cambio en las estrategias para lograr estos objetivos. Brasil en el periodo 2003-2011 se vio beneficiado por un contexto internacional, regional y nacional sumamente favorable desde el punto de vista geopolítico y económico para los intereses brasileños, es por esto que en un mundo caracterizado por la multipolaridad, Brasil vio en los organismos regionales MERCOSUR y UNASUR una oportunidad para construir su liderazgo regional y global.

El accionar de Brasil en la región se dio de una manera multidimensional abarcando las dimensiones política-diplomática, económica-comercial y de cooperación las cuales tuvieron un carácter de complementariedad apoyándose una a la otra, contemplando cada aspecto relevante para los intereses brasileños promoviendo nuevas instancias políticas y sociales en los organismos regionales, financiando la infraestructura regional y con cooperación técnica para el desarrollo, con el objetivo de construir relaciones estables y de confianza en la región.

La política exterior brasileña en el periodo 2003-2011 se podría decir que como toda política exterior que busca ser exitosa fue estable, progresiva y continua, con objetivos claros marcados desde el primer día de gobierno cuando Lula y Celso Amorim señalaron que la máxima prioridad de Brasil sería la integración regional. Brasil contó con múltiples actores que como hemos señalado se desarrollaron a través de dimensiones; Lula fue una figura sumamente relevante ya que desde su posición como presidente de Brasil logró ejercer el llamado liderazgo situacional el cual por ingenio propio logra moldear a su favor y al de su país el orden político internacional, sumado a una verdadera diplomacia presidencial que fue clave para lograr una sintonía política con los demás presidentes de la región lograr elaborar un consenso sobre cómo debía ser la integración regional.

Por otra parte Celso Amorim, el Canciller de Lula, representó la diplomacia clásica de Itamaraty y la línea epistemológica autonomista de la política exterior brasileña que consideraba necesario un cambio en la estrategia de acción en el escenario regional con un discurso de diplomacia altiva y activa. Brasil, a pesar de una relativa actividad en el escenario internacional, había estado siempre marcada por el temor a incomodar a las grandes potencias; en el periodo 2003-2011 no solo tuvo aspiraciones a convertirse en actor relevante, si no que paso a tener un papel más activo en el escenario por medio de diversas iniciativas regionales e internacionales.

Desde un panorama comercial económico coexistió una relación muy intensa entre Estado y empresa en donde el financiamiento público hacia las corporaciones brasileñas posibilitó la internacionalización de las mismas y la concreción de varios proyectos de infraestructura, especialmente en las licitaciones del

COSIPLAN. La posición del BNDES como actor del financiamiento llevó a que actores privados como las empresas OAS, Odebrecht, Camargo Correa se beneficiaran del crédito otorgado por el Estado. La conjunción de lo público con lo privado es también evidencia del fuerte papel que ha cumplido el Estado durante los gobiernos de Lula para la Política Exterior. Esto se complementó con una fuerte política de cooperación sur-sur en la región de Sudamericana donde Brasil en base a sus progresos sociales y económicos busca posicionarse como un modelo exitoso del mundo emergente y a la vez diferenciarse de las clásicas potencias.

Teniendo en consideración la actuación de Brasil en el periodo de investigación podemos señalar que la misma se enmarca en lo que se considera como un poder regional, es decir un Estado que no posee las capacidades económicas y militares para ser considerado un líder global, pero si la preponderancia en una región geográfica específica y ejerce su supremacía articulando e impulsando la construcción de las instituciones regionales además de asumir los costos de su liderazgo, es decir, financiar las iniciativas regionales. Esto se encuentra en consonancia con el liderazgo regional que Brasil buscó a través del fortalecimiento del proceso de integración regional teniendo en consideración las asimetrías y así obtener e influenciar a sus posibles seguidores, para lograr que adopten sus objetivos.

En base a lo investigado, concluimos que tanto UNASUR como MERCOSUR han servido para consolidar el papel predominante del Estado en la Política Exterior de Brasil. ¿En qué nos basamos para plantear esta afirmación? En nuestra investigación hemos observado como el papel del Estado ha sido esencial en cada una de las dimensiones que tomamos en consideración. Desde un punto de vista regional, el cambio que se dio hacia un pos neo liberalismo afianzó al Estado como un actor de peso al consolidar el rol de la política en mayor medida que las relaciones comerciales económicas. Desde una visión institucional, la conformación de nuevos institutos de dimensión política social dentro de MERCOSUR (Parlasur, ISM, IDH) por parte de Brasil refuerza el protagonismo estatal en el organismo.

Las afirmaciones expresadas anteriormente se encuentran en concordancia con nuestra visión teórica basada en el realismo. Según esta corriente, la figura del Estado es preponderante para explicar las relaciones entre los actores de las Relaciones Internacionales. A su vez hemos analizado como ciertas líneas del realismo sostienen que las Organizaciones Internacionales pueden ser utilizadas en beneficio del propio Estado para alcanzar sus fines particulares por lo que las OI no necesariamente son contrarias al realismo. Esta situación se ha dado en Brasil durante el gobierno de Lula tal como hemos visto a lo largo del trabajo, el Estado ha sido el gran impulsor de reglas e instituciones en el período 2003-2011. En MERCOSUR al promover nuevos órganos de trabajo de corte político social y en UNASUR al ser Brasil el gran formador de esta organización (posteriormente tendría la iniciativa en la conformación del Consejo de Defensa Sudamericano).

En el establecimiento de las nuevas instituciones demostramos como Brasil ha ejercido un poder en la región al ser el iniciador de estas nuevas propuestas. El poder también es observado desde una perspectiva económica-comercial debido al rol de *paymaster* que el Estado asumió al financiar proyectos de infraestructura regionales en las plataformas de MERCOSUR y UNASUR, aunque también lo hizo de forma bilateral con muchos de los países del cono sur.

Es posible señalar una interconexión entre la corriente autonomista de Itamaraty que caracterizó la política exterior brasileña y la teoría realista en las relaciones internacionales. Los autonomistas consideran sumamente importante diversificar y universalizar las relaciones de Brasil sin depender de las potencias (Estados Unidos y Europa) y reconocen la importancia de la integración regional. Estos señalan que Brasil debe asumir un papel de liderazgo afrontando con solidaridad las asimetrías; UNASUR y MERCOSUR se presentan como una plataforma para Brasil hacia un mundo multipolar y la oportunidad de modificar las reglas internacionales según sus intereses. Sin embargo ven con desconfianza y recelo que los procesos de integración UNASUR y MERCOSUR adquieran un carácter supranacional que pudiera limitar el accionar de Brasil en la escena internacional.

Consideramos que si bien Brasil ha promovido una nueva institucionalidad en los OI, la misma no se ha visto sustentada por los actores ni por Brasil mismo por lo que también aquí prima la visión realista en donde los Estados no se quieren ver sujetos a órganos supranacionales que puedan coartar su soberanía y poder de decisión en las relaciones internacionales. Concluimos que la corriente autonomista y el realismo tienen puntos de contacto y por lo tanto el accionar de Brasil en el periodo 2003-2011 se vio influenciado por estos elementos. Mediante diversas dimensiones se promovía la integración por medio de reformas en MERCOSUR, dándole un nuevo perfil político-social y por otra parte creando UNASUR, pero al mismo tiempo fue reticente a cualquier instancia que pudiera limitar su capacidad de actuación autónoma. Brasil no veía a la integración como un fin si no como un medio para lograr sus grandes objetivos de consolidarse como un poder o líder regional en un mundo cambiante hacia la multipolaridad donde el país quiere ser parte del nuevo escenario internacional.

Es importante señalar que nuestra investigación se limita al análisis del papel que tuvieron los organismos regionales en el accionar de Brasil en su búsqueda de liderazgo regional, por otra parte podríamos señalar que esta investigación sienta las bases para una futura investigación que busque mostrar si efectivamente Brasil logró consolidarse como un líder regional.

De esta manera, podemos confirmar que la investigación efectivamente ha demostrado que el interés por parte del gobierno de Brasil de posicionarse como líder regional llevó a la política exterior del gobierno de Lula a tener un papel más activo en los organismos multilaterales regionales

## El Brasil post Luiz Inácio Lula Da Silva

En virtud de los acontecimientos recientes y los cambios experimentados en Brasil, es necesario considerar la política exterior brasileña posterior al gobierno de Lula (2003-2011). Al finalizar Lula su mandato, Brasil mediante políticas públicas había logrado reducir la pobreza aumentando la clase media brasileña, la democracia se consolidaba y en base a la política externa activa y altiva Brasil se mostraba como un actor relevante en la construcción de la integración regional y en el mundo multipolar como una de las economías emergentes con mejores perspectivas para las próximas décadas.

En el año 2011 asume la presidencia de Brasil Dilma Rousseff del Partido de los Trabajadores, esta heredó la estructura y principios de política exterior del periodo 2003-2011. En Itamaraty se había consolidado la corriente autónoma en figuras como Celso Amorim que sumado a la figura preponderante de la diplomacia presidencial de Lula impulsaron una fuerte actuación en el proceso de integración regional y posicionaron a Brasil como un actor relevante en las reformas de las reglas internacionales, esto llevado a cabo desde múltiples dimensiones (económica, política, diplomática, comercial y cooperación).

Sin embargo, Rousseff afrontó un contexto internacional, regional y nacional muy diverso al que había caracterizado el periodo 2003-2011. El excelente crecimiento económico brasileño impulsado por el precio internacional de las materias primas comienza a revertirse afectando las exportaciones y la economía de Brasil, la estabilidad política en base a alianzas en el parlamento comenzó a debilitarse generando inestabilidades en la gobernabilidad y en la región de América del Sur el consenso en el proceso de integración comienza a ser cuestionado, influenciado por cambios políticos y económicos. Es ante este contexto que Dilma Rousseff debió centrar sus esfuerzos en aspectos de política interna y un creciente deterioro de la situación económica de Brasil.<sup>431</sup>

Esto repercutió directamente ya que según señalan autores como Cervo, la presidente de Brasil presenta un claro desinterés en la política exterior por lo tanto la integración regional y su financiamiento que eran una prioridad para Brasil comienzan a verse debilitados.<sup>432</sup> Es en este periodo posterior a Lula que UNASUR comienza a estar definitivamente operativa como organismo regional y en MERCOSUR es un hecho clave en el año 2012 la suspensión de Paraguay como miembro -ante un supuesto golpe de Estado- y en manera simultánea el ingreso de Venezuela como Estado Parte del organismo. Estos logros de la política exterior brasileña en comparación con los de Lula parecieran ser modestos y no han podido contribuir a la estrategia brasileña de consolidarse como líder regional. La política externa activa y altiva fue dejada de lado en el momento que figuras como Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães abandonaron Itamaraty y la corriente autónoma comienza a verse debilitada, en su cargo si se mantuvo Marco Aurélio Garcia, aunque su figura pierde preponderancia en comparación al periodo anterior.

---

<sup>431</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações internacionais* N 44 2014 pp. 25-35 [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf)

<sup>432</sup> CERVO, Amado.; LESSA, Antonio. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014) *Rev. Bras. Polít. Int.* 57 2014 pp. 133-151 [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>

Brasil en el periodo post Lula comienza a sufrir una profunda crisis económica, sumado a una profunda crisis política, fomentada en parte por escándalos de corrupción que involucran a las grandes figuras del PT como Lula sumado al BNDES y las empresas brasileñas que habían sido fundamentales en el accionar en MERCOSUR y UNASUR.<sup>433 434</sup> En este contexto Dilma Rousseff es acusada de violar las normas fiscales ocultando el déficit fiscal de Brasil y como consecuencia el Senado de Brasil inició un proceso de juicio político o *impeachment*, siendo en mayo de 2016 apartada momentáneamente de su cargo hasta que se pruebe o no que cometió un delito. En su lugar asumió como presidente interino el vicepresidente Michel Temer, el mismo dio un claro cambio a la política exterior brasileña removiendo de su cargo de asesor a Marco Aurélio Garcia y por otra parte nombrando a Jose Serra como canciller, contrario a la corriente autónoma y a las estrategias del periodo 2003-2011.

La crisis económica y política en Brasil impactó directamente en MERCOSUR y UNASUR, quedando ambas organizaciones paralizadas en su accionar, generando que el comercio regional se desplomara.<sup>435</sup> Esta situación desembocó en un cambio político en la región de América del Sur; Argentina con la victoria de Mauricio Macri, Bolivia con la derrota de Evo Morales en el referéndum para permitir la reforma constitucional que validara una posible reelección y la profunda crisis política y económica en Venezuela.

La integración regional impulsada y financiada por Brasil para consolidarse como líder regional, actualmente sufre una profunda crisis ya que no ha logrado estimular el comercio y por otra parte ambos organismos se encuentran desprestigiados por su inacción ante la crisis venezolana. Ante esto un modelo de integración impulsado por Chile, Perú y Colombia en la Alianza del Pacífico e iniciativas como el Acuerdo Transpacífico más cercanas al regionalismo abierto parecieran posicionarse como un nuevo paradigma en la integración sudamericana. En cuanto a esto, en una entrevista nos señaló el Dr. Rosinha, Alto Representante del MERCOSUR, que según su opinión en los próximos meses o quizás años se desarrollará un fuerte debate sobre qué modelo político y económico de integración regional debe prevalecer en América del Sur.

Es claro que a pesar que el proceso de integración regional fomentado por la mayor participación de Brasil en su búsqueda de liderazgo regional logró constituir UNASUR y reformar el MERCOSUR, sentando las bases para la proyección internacional de Brasil en un mundo multipolar; en el periodo post Lula el accionar del país en la región ha disminuido, debido a las crecientes inestabilidades internas y el cambio de orientación en la política exterior brasileña en la región y el resto del mundo. Es posible identificar un cambio en la estrategia brasileña hacia la región marcado por la intención de flexibilizar la integración y priorizar los aspectos comerciales dejando de lado los postulados de la corriente autónoma que primó en el periodo 2003-2011.

---

<sup>433</sup> CONNORS, Will. *Odebrecht, un símbolo del auge y la caída de la economía brasileña* Wall Street Journal Latinoamerica 2015 [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://lat.wsj.com/articles/SB11467278520540303943704581428683862256272>

<sup>434</sup> LISSARDY, Gerardo. *Las obras públicas en América Latina salpicadas por el escándalo de Petrobras* BBC Mundo Brasil. 2014 [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141222\\_brasil\\_petrobras\\_obras\\_america\\_gl](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141222_brasil_petrobras_obras_america_gl)

<sup>435</sup> Cifras obtenidas en la base de datos del Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços disponibles en : <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>

## Bibliografía

ABBOT Kenneth W. SNIDAL Duncan. Why States Act Trough Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution* Vol 42, No. 1 1998 [https://www.jstor.org/stable/174551?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/174551?seq=1#page_scan_tab_contents)

ABREU, Sergio. FLORENCIO, Lima. *Trajetória do MERCOSUL e mudança de paradigmas e de posiciones da politica externa brasileira: Começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações* 2125 Texto para discussão. IPEA 2015 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5330/1/td\\_2125.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5330/1/td_2125.pdf)

Acta para la Integración Argentino-Brasileña 1986 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/47/acta-para-la-integracion-argentino-brasilena.pdf>

ADEL MIRZA, Christian. et. al. *La dimensión social del MERCOSUR: Marco conceptual*. Tekoha. Asunción, Paraguay.

Agencia Brasileña de Cooperación *A cooperação técnica no âmbito do MERCOSUL*. [En línea] [Consultado el 03/06/16] Disponible en <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/MERCOSUL>

Agencia Brasileña de Cooperación *Cooperação conceito* . [En línea] [Consultado el 15/06/16] Disponible en <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>

Agencia Brasileña de Cooperación *Evolución financiera de la ABC* [En línea] [Consultado el 03/06/16] Disponible en [http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/americas\\_financeiro.png](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/americas_financeiro.png)

AGECID Chile *Que es la cooperación* Ministerio de relaciones exteriores Chile [en línea]. [Consultado el 25/4/16]. Disponible en <http://www.agci.cl/index.php/que-es-la-cooperacion>

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. *Política Externa Brasileira*. Saraiva. 2005.

ALVAREZ, María Victoria. La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR. Luces y sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). En: , LECHINI, Gladys. *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. - 1a ed. Rosario, Argentina. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario 2014 Pp. 74-85 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/4468/LIBRO-CSSPEAB.pdf?sequence=3>

AMADEO Mario. *Manual de política internacional. Los principios y los hechos*. (2da ed.) Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1978

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol 53, special edition. 2010.

AMORIM, Celso. *Conversas Com Jovens Diplomatas*. Benvirá 2013

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula A condução e os determinantes da política externa brasileira* San Pablo, Brasil. Elsevier– Campues. Konrad Adeanaur Stifung 2011

AMOROSO BOTELHO, Joao Carlos. La Creación y la Evolución de Unasur. *Revista Debates*.

ANNUAIRE FRANÇAIS DE RELATIONS INTERNATIONALES 2004 [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/AFRI><http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/AFRI>

AUCI *Glosario y tipologías de la Cooperación internacional* Agencia Uruguay de Cooperación Internacional. Montevideo Febrero 2016 [en línea]. [Consultado el 25/4/16]. Disponible en [http://www.auci.gub.uy/images/Glosario-web\\_subido.pdf](http://www.auci.gub.uy/images/Glosario-web_subido.pdf)

AYLLON, Bruno. *La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*. Real Instituto Elcano 2010 pp.3 [En línea] [Consultado el 15/06/16] Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f/ARI143->

2010\_Ayllon\_cooperacion\_Brasil\_modelo\_potencia\_emergente.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8c0a61804436f2f095c3f77015846f3f

BANERJEE, Stuti.; PANDEY, Aparajita. *Special Report on UNASUR*. Indian Council of World Affairs. 2016 [en línea]. [Consultado el 14/7/16]. Disponible en <http://www.icwa.in/pdfs/guestcolumn/2014/UNASUR30032016.pdf>

BARBOSA, Rubens. Política Externa de dois governos. Centro do Estudos do novo desenvolvimentismo. Disponible en Internet <http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%C3%ADtica%20externa%20de%20dois%20governos.pdf>

BATISTA DE CASTRO, Augusto César. *Os Bancos de Desenvolvimento e a Integração da América do Sul*. Revista Fundação Alexandre de Gusman FUNAG. 2011. [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://funag.gov.br/loja/download/841-Bancos\\_de\\_Developolvimento\\_e\\_a\\_Integracao\\_da\\_America\\_do\\_Sul\\_Os.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/841-Bancos_de_Developolvimento_e_a_Integracao_da_America_do_Sul_Os.pdf) pp. 137

BAUDEAN, Marcos. La metodología del estudio de caso en sitio Aulas. Consultado el 02/12/15. Disponible en Internet, [https://aulas.ort.edu.uy/pluginfile.php/138268/mod\\_resource/content/1/ESTUDIO%20DE%20CASO%20%28Aulas%29%20V2.pdf](https://aulas.ort.edu.uy/pluginfile.php/138268/mod_resource/content/1/ESTUDIO%20DE%20CASO%20%28Aulas%29%20V2.pdf)

BERENSKOETTER, Felix.; WILLIAMS, Michael. *Power in world politics* Cambridge. Cambridge University, 2007

BERGSTEN, Fred. Open regionalism *The World Economy* Vol. 20, 1997 pp. 545–565 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9701.00088/abstract>

BERMUDEZ TORRES, Cesar. La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR. *Revista UIS Humanidades* Vol. 39 núm. 12011 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/2635/5058>

BID *Mas allá de las fronteras el nuevo regionalismo en América Latina 2002* Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2002 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub\\_id=b-2002](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-2002)

BIZZOZERO REVELEZ, Lincoln. El MERCOSUR y el proceso Sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo Regionalismo Estratégico? *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* Volumen XII N°1 2012 pp. 215-237 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/ssa/v12n1/art09.pdf>

BLOOM, William. *Personal Identity, National Identity and International Relations* Cambridge. University Press 1993

BNDES *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira* Informe BNDES N 187. Brasil. 2004 [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Informe\\_BNDES/200411\\_2.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Informe_BNDES/200411_2.html)

BNDES. *BNDESPAR participa com até R\$ 1,463 bilhão do capital da Friboi* [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2007/20070628\\_not153\\_07.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2007/20070628_not153_07.html)

BORON, Atilio. *América Latina en la Geopolítica del Imperialismo*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Luxemburg. 2012

BOUZAS, Roberto. FANELLI, José. *Mercosur: integración y crecimiento*. Fundación OSDE, Argentina 2001 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/Mercosur.pdf>

BROOK, Dominic. *The rise of regionalism: A neo-utilitarian approach*. Ohio State University - Michael E. Moritz College of Law 2006 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=923108](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=923108)

BRICEÑO, José. “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR” *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 2006 , n° 15, diciembre, Pp. 28-42. . [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar/revista\\_15/Numero\\_15/material/PDF/r15\\_estudios\\_jose\\_bricenio.pdf](http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar/revista_15/Numero_15/material/PDF/r15_estudios_jose_bricenio.pdf)

BURGES, Sean. *The Possibilities and Perils of Presidential Diplomacy: Lessons from the Lula years in Brazil*. En: Denis ROLLAND, Denis.; LESSA, Antonio. *Relations Internationales Du Brésil : Les Chemins De La Puissance*, L'Harmattan, Paris, Francia 2010 pp. 185-196

CAETANO, Gerardo. *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)* Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales CURJ. Estudio No 02/11. Montevideo 2011 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://curi.org.uy/archivos/estudios/Hasta2011/estudio02del11caetano.pdf>

CAMEX *Financiamento e garantias as exportações*. Câmara de comercio exterior Brasil. Brasil 2015 [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.camex.gov.br/public/arquivo/arq1428607344.pdf>

CAMEX *PROEX estadísticas operacionais*. Câmara de comercio exterior Brasil [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/3/menu/86/PROEX%20-%20Estat%20C3%ADstic%20Operacionais>

CEPAL *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* Santiago de Chile 1994 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

CEPALUNI, Gabriel.; VIGEVANI, Tullo. *Brazilian Foreign Policy in changing times the quest for autonomy from Sarney to Lula* Lexington Books 2009

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros* Editora Saraiva 2006

CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático *Revista brasileira de política internacional* Vol.46 No.2 Brasília. 2003

CERVO, Amado.; LESSA, Antonio. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014) *Rev. Bras. Polít. Int.* 57 2014 pp. 133-151 <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>

CICB *APEX Brasil*. Centro das Industrias Brasil. [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://www.cicb.org.br/?page\\_id=12141](http://www.cicb.org.br/?page_id=12141)

CLARKE, Michael.; WHITE, Brian. *Understanding Foreign Policy, The foreign policy systems approach* Aldershot. Edward Elgar, 1989

CLULOW, German. Una visión introductoria a los principios del realismo político. Consultado el 04/04/16. Disponible en [https://aulas.ort.edu.uy/pluginfile.php/152341/mod\\_resource/content/1/Una%20visi%C3%B3n%20introductoria%20a%20los%20principios%20del%20realismo%20pol%C3%ADtico-Germ%C3%A1n%20Clulow.pdf](https://aulas.ort.edu.uy/pluginfile.php/152341/mod_resource/content/1/Una%20visi%C3%B3n%20introductoria%20a%20los%20principios%20del%20realismo%20pol%C3%ADtico-Germ%C3%A1n%20Clulow.pdf) Consenso de Guayaquil 2002 [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05282.pdf>

Constitución de la República Federativa del Brasil disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

COSSIO, Julio. A Política externa brasileira En: AVELAR, Lucia; CINTRA, Cintra. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2da Edición. Rio de Janeiro, Brasil. Editora Unesp e Fundação Konrad Adenauer 2007

COMINI, Nicolás. *El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales 2010* [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://nuso.org/articulo/el-rol-del-consejo-de-defensa-de-la-unasur-en-los-ultimos-conflictos-regionales/>

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Disponible en Internet, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html>

CUNHA, Carolina. UOL Educação [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en <http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/ditadura-militar-grandes-obras-e-truculencia-policia-sao-algumas-herancas-do-regime.htm#fotoNav=9>

Da COSTA e SILVA Arthur. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1968, Biblioteca da Presidencia da Republica [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/costa-silva/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-1968/view>

DA MOTTA VEIGA, Pedro. RIOS, Sandra. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. Chile CEPAL 2007 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612\\_pt.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf)

DA Silva, Luiz Inácio Lula Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/10-03-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-visita-do-presidente-do-uruguai-tabare-vazquez/view>

DAHL, Robert. *The concept of power* Yale University 1957 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Dahl\\_Power\\_1957.pdf](https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Dahl_Power_1957.pdf)

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Revista Scielo*. Disponible en internet, [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President. *Pág 169. Blog de DE ALMEIDA*. Disponible en Internet, <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1811BrForPolicyPalgrave2009.pdf>

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. *Homenagem ex-chanceler, embaixador Luiz Felipe Lampreia* Diplomattizando Blog Paulo Roberto de Almeida 2016 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://diplomattizando.blogspot.com.uy/search/label/Luiz%20Felipe%20Lampreia>

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. A política internacional do PT e a diplomacia do governo Lula en José Augusto Guilhon de Albuquerque, Ricardo Seitenfus e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (orgs.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, I volume: Crescimento, Modernização e Política Externa; 2a. ed.; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 537– 559

DE DEOS SIMEONE. WEGNER, RUBIA. *Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul*. Revista OIKOS, 2010. [En línea] [Consultado el 08/06/16]. Disponible en [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19302\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19302_Cached.pdf) Pp

Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana 2002 [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm)

DE MELLO, André. *INTEGRANDO DESIGUAIS: ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL* TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1477 IPEA Rio de Janeiro, Brasil 2010

DESIDERA, Walter.; et al. *O Brasil e novas dimensões da integração regional* Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

DESIDERA, Walter.; ALVES, Rodrigo. *Perspectivas para la integración de América Latina* 2. ed., Brasilia, Brasil. IPEA CAF, 2013

Documento oficial del *Consenso de Buenos Aires* Buenos Aires, Argentina. 2003 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>

*Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço de trabalho oferecido pelo Presidente da França Jacques Chirac.* 2003 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/01-06-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-almoço-de-trabalho-oferecido-pelo-presidente-da-franca-jacques-chirac/view>

*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no World Economic Forum on Latin América* 2006 Biblioteca Presidencial de la Republica <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/06-04-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-no-world-economic-forum-on-latin-america/view>

*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa* 2008 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/18-12-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-lancamento-da-estrategia-nacional-de-defesa/view>

*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita às obras de terraplanagem da subestação de Villa Hayes* 2010 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/30-07-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-visita-as-obras-de-terraplanagem-da-subestacao-de-villa-hayes/view>

*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul* 2004 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-encerramento-da-3a-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/view>

*Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinário de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - Unasul* 2008 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul/view>

*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do MERCOSUL* 2005 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/20-06-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-de-cupula-do-MERCOSUL/view>

*Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita de trabalho ao Brasil do Presidente da Argentina, Néstor Kirchner* 2003 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/11-06-2003-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-durante-visita-de-trabalho-ao-brasil-do-presidente-da-argentina-nessor-kirchner/view>

*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do MERCOSUL* 2004 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/17-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-cupula-do-MERCOSUL/view>

*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da reunião de Cúpula do MERCOSUL* 2004 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/17-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-cupula-do-MERCOSUL/view>

mandato/2004/17-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-cupula-do-MERCOSUL/view

*Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 36ª Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL* 2008 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos/20-mandato/2008/16-12-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-na-36a-cupula-dos-chefes-de-estado-do-MERCOSUL/view>

DEUTSCH, Karl. *Política y Gobierno Mexico*. Fondo de la cultura económica. 1993

DUNNE, Tim.; HADFIELD, Amelia. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford University press, 2008.

ETHIER, Wilfred. The new regionalism. *The economic journal*/Vol. 108 No. 449 1998 pp. 1149-1161 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://people.ds.cam.ac.uk/mb65/library/ethier.1998.pdf>

ESNAL, Luis. *El precio del Liderazgo regional*. La Nación. Buenos Aires, Argentina. 2004  
<http://www.lanacion.com.ar/611605-el-precio-del-liderazgo-regional>

FAO *Cooperación Sur-Sur* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [en línea]. [Consultado el 25/4/16]. Disponible en <http://www.fao.org/partnerships/south-south-cooperation/es/>  
FAUSTO, Boris. *Brasil, de Colonia a Democracia* Madrid: Alianza, 1995

FLEMES, Daniel. Brazilian foreign policy in the changing world order, *South African Journal of International Affairs*, 16:2, 161-182 2009

FLEMES, Daniel.; WOJCZEWSKI, Thorsten. Contested leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa. *GIGA WorkingPapers*2010 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp121\\_flemes-wojczewski.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp121_flemes-wojczewski.pdf)

FLEMES, Daniel. *Conceptualizing Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case* GIGA Research Programme: Violence, Power and Security GIGA German Institute of Global and Area Studies [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1613/pdf/wp53\\_flemes.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1613/pdf/wp53_flemes.pdf)

FONSECA, Bruno. *O BNDES se internacionaliza e ultrapassa Banco Mundial*. En *o (eco)*. 2013 [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.oeco.org.br/especiais/bndes-na-amazonia/27808-bndes-se-internacionaliza-e-ultrapassa-banco-mundial/>

Foro de Sao Pablo *Declaración final -Sao Paulo- 1990*.  
[http://forodesaopaulo.org/declaraciones\\_finales/declaracion-final-declaracao-final-sao-paulo-1990/](http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-sao-paulo-1990/)

Foro de Sao Pablo *Declaración final – Antigua – 2002*. <http://forodesaopaulo.org/declaracion-final-antigua-2002/>

FUNAG *Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva* Brasilia, Brasil. FUNAG  
[http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_seleccionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_seleccionados_lula.pdf)

GARCIA, Marco Aurelio. ; SADER, Emir. *Brasil entre el pasado y el futuro*. Buenos Aires, Argentina. Capital Intelectual 2010

GOMES SARAIVA, Miriam. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas* Mural Internacional 2010 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285>

GOMES SARAIVA, Miriam. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações internacionais* N 44 2014 pp. 25-35 [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf)

GOMES DE SARAIVA, Miriam. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. (Citado 25/10/15). Disponible en internet, [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300009&script=sci\\_arttext#not13](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300009&script=sci_arttext#not13).

GOMES DE SARAIVA, Miriam. Continuidade e mudança na política externa brasileira em *Relações Internacionais*. Vol 37. Marzo. 2013

GOMES SARAIVA, Miriam. Integração regional na América do Sul: processos em aberto Artículo presentado 3 *encuentro nacional de gobernanza global y nuevos actores* Universidad de San Pablo 20-21-22 junio 2011 [En línea] [Consultado el 01/07/16] Disponible en <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a28.pdf>

GOMES SARAIVA Miriam. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Publicación de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales*

GOMES SARAIVA, Miriam. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 97-98, (abril 2012), pp.87-100 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [www.cidob.org/content/download/31854/515449/.../87-100\\_MIRIAM+GOMES.pdf](http://www.cidob.org/content/download/31854/515449/.../87-100_MIRIAM+GOMES.pdf)

GOMEZ MERA, Laura. How “new” is the “New Regionalism” in the Americas? The case of Mercosur. *Journal of International Relations and Development*, U. Miami 2008, pág 279-308. [en línea]. [Consultado el 25/4/16]. Disponible en <http://link.springer.com/article/10.1057%2Fjird.2008.14>

GOMEZ, Magalí. Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR presentado en Congreso del IRI La plata, Argentina. 2014 pp.24 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44715/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44715/Documento_completo.pdf?sequence=1)

HAAS, Ernst. International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, Vol. 15, No.3 1961, pág. 366-392 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971\\_1s2009/haas1961.pdf](http://www.lsu.edu/faculty/lray2/teaching/7971_1s2009/haas1961.pdf)

HAAS, Ernst. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pre theorizing *International Organization*, Vol. 24, No. 4, 1970, pág. 607-646 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/2706149?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2706149?seq=1#page_scan_tab_contents)

HENRICH, Nathalia. O Barão do Rio Branco e sua ideia do Brasil Sociologia Política, seminário nacional sociologia e política UFRP 2009[en línea]. [Consultado el 22/10/15]. Disponible en <http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT6%20online/EixoIII/barao-rio-branco-NathaliaHenrich.pdf>

HILL, C. *The Changing Politics of Foreign Policy* Basingstoke. Palgrave Macmillan 2003

HIRATUKA, Celio. SARTI, Fernando. *Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2011. [En línea] [Consultado el 01/07/16] Disponible en [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1610.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1610.pdf).

HOFFMANN, Stanley. *Teorías Contemporáneas Sobre Las Relaciones Internacionales*. Editorial TECNOS.S.A.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs* 2006. 82, pp. 1-19 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resspring11/intl532\\_mgec532ZOnis/7\\_the\\_challenge\\_of\\_BRICs.pdf](http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resspring11/intl532_mgec532ZOnis/7_the_challenge_of_BRICs.pdf)

HURRELL, Andrew. COOPER, Andrew. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars 2000 pp. 1 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/15011.PDF>

HURRELL, Andrew. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International*

*studies*. Vol. 21, No. 4 1995, pág. 331-358 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/20097421?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/20097421?seq=1#page_scan_tab_contents)

Instituto de Planificación de Transporte e Infraestructura (IPTI) del MTOP Uruguay *Estudio de Integración Regional* MTOP-OEA –FONPLATA Uruguay 1999 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea75s/ch03.htm#CAP%CDTULO%201%20EVOLUCI%20N%20Y%20COMPOSICI%20N%20DEL%20COMERCIO%20EXTERIOR%20DE%20LOS%20PA%20CDESES%20DE%20MERCOSUR>

*Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão da IV Cúpula das Américas*. Biblioteca Presidencial de la Republica 2005 <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inacio-lula-da-silva/discursos/10-mandato/2005/05-11-2005-intervencao-do-presidente-da-republica-luiz-Inacio-lula-da-silva-na-segunda-sessao-da-iv-cupula-das-americas/view>

IKENBERRY, John. The Future of International Leadership *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3 (Autumn, 1996), pp. 385-402

IIRSA. *Antecedentes* [en línea]. [Consultado el 22/9/15]<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=41>

IIRSA – COSIPLAN. [en línea]. [Consultado el 01/07/16] Disponible en <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=119>

Itamaraty *Saiba mais sobre o Mercosul* Ministerio de relaciones exteriores Brasil. [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>

KARNS, Margaret. MINGST, Karen. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Lynne Rienner Publishers, 2004

KARNS, Margaret. MINGST, Karen *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, (Boston: Unwin Hyman, 1990).

KASPAR, Petr. The Logic of UNASUR. Aalborg University Dinamarca 2011 [en línea]. [Consultado el 12/07/16]. Disponible en [http://projekter.aau.dk/projekter/files/53154638/The\\_LOGIC\\_OF\\_UNASUR.pdf](http://projekter.aau.dk/projekter/files/53154638/The_LOGIC_OF_UNASUR.pdf)

LAFER, Celso. Las nuevas dimensiones de la política externa brasileña *Estudios Internacionales*. No. 79 1987, pp. 328-341 Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://www.jstor.org/stable/41391246?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/41391246?seq=1#page_scan_tab_contents)

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil política externa brasileira São Paulo: Perspectiva, 2004 (pág 230)

LAMPREIA, Luis. *A política externa do governo FHC: continuidade e renovação* Revista brasileña de política internacional Vol.41 No.2 Brasília. 1998 pp.9 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291998000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200001)

LARRACHARTE, Mariana MPACTO DE LAS CRISIS INTERNACIONALES DE LOS '90 EN EL MERCOSUR *Ciencias Económicas* 28-No. 1: 2010 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08037.pdf>

LISSARDY, Gerardo. *El banco brasileño que mueve América Latina* BBC Mundo Brasil. 2011 [En línea] [Consultado el 15/06/16] Disponible en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111109\\_brasil\\_bndes\\_influencia\\_america\\_latina.shtml](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111109_brasil_bndes_influencia_america_latina.shtml)

LISSARDY, Gerardo. *Las obras públicas en América Latina salpicadas por el escándalo de Petrobras* BBC Mundo Brasil. 2014 [En línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141222\\_brasil\\_petrobras\\_obras\\_america\\_gl](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141222_brasil_petrobras_obras_america_gl)

LOCKHART, Nicolás. La Identidad UNASUR: ¿Regionalismo Post-Neoliberal o Post-Hegemónico? *Revista Ciencias Sociales* 97-109 2013 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37876/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37876/Documento_completo.pdf?sequence=1)

LUCE, Mathias. O subimperialismo revisitado: a expansão do capitalismo brasileiro e a política de integração do governo Lula da Silva na América Latina. [En línea] [Consultado el 15/06/16]. Disponible en <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14394/000659363.pdf>.

MALAMUD, Andrés. *A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. Latin American Politics and Society* 2011 pp. 1-24 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x/abstract>

MALAMUD, Andrés. ; CASTRO, Pablo. Are regional blocs leading from nation States to global governance? A skeptical view from Latin America *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* Vol. XXXVII: 1 2007, pp. 115-134 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/Andrés%20Malamud%20-%20Publicação%202007%20nº11.pdf>

MALAMUD, Andrés. *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional* Artículo presentado en Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Buenos Aires, 2010 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/ALACIP2010.pdf>

MANSFIELD, Edward. MILNER, Helen. *The Political Economy of Regionalism*. Columbia University Press New York 1997

MANTEGA, Guido. *Integracao da infraestrutura na América do Sul. Apresentacao*. Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil. 2005. [En línea]. [Consultado el 03/05/16]. Disponible en [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe* Nordan, Montevideo 1998

MARTINEZ, Laneydi.; SERBIN, Andres. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* Buenos Aires CRIES 2012

MEARSHEIMER, John. The false Promise of International Institutions, Vol 19, no 3 (winter 1994/1995), pág 5-49.

MERCADANTE, Aloizio. *Brasil - A Construção Retomada*. Terceiro Nome Brasil.2010

MERCOSUR *En pocas palabras* Mercosur 2016 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en-pocas-palabras>

MERCOSUR *Decisión - 026/2003 Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006*. Consejo del Mercado Común CMC. Montevideo, Uruguay 2003 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. Disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/579/2/innova.front/decisiones-2003>

MERCOSUR *Decisión 019/2004 Convergencia estructural en el MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración*. Grupo del Mercado Común Montevideo, Uruguay 2004 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. Disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/2/innova.front/decisiones-2004>

MERCOSUR *Decisión - 045/2004 Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*. Grupo del Mercado Común Montevideo, Uruguay 2004 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. Disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/2/innova.front/decisiones-2004>

MERCOSUR *Decisión - 018/2005 Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR* Grupo del Mercado Común Montevideo, Uruguay 2005 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. Disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1066/2/innova.front/decisiones-2005>

MERCOSUR *Decisión N 24/05 Reglamento para el FOCEM* Grupo del Mercado Común Montevideo, Uruguay 2005 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. Disponible en [http://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC\\_024-2005\\_ES\\_Reglamento%20del%20FOCEM-8.pdf](http://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_024-2005_ES_Reglamento%20del%20FOCEM-8.pdf)

MERCOSUR *Decisión N 47/10 Disposiciones para el funcionamiento del Instituto Social del MERCOSUR*. Grupo del Mercado Común

MERCOSUR *Cooperación en el MERCOSUR: Modalidades* [En línea] [Consultado el 03/06/16] Disponible en <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6306/7/innova.front/modalidades>

MICHELENA, Alfredo. *Hacia una nueva visión de la seguridad en el continente americano: del temor a la confianza*. FASOC, Vol. X, No. 3 [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41192c8909a7f.pdf>

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços *Balança comercial brasileira: Países e Blocos* disponibles en: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos Conflito e integração na América do Sul Da Tríplíce Aliança ao Mercosul*. (3ª ed) Rio de Janeiro Editora Civilização Brasileira 2014

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *La formación de los Estados en la cuenca del Plata Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Norma, 2006

MORGENTHAU, Hans. *Política entre las naciones a lucha por el poder y la paz* GEL Buenos Aires: 1986

MOURON, Fernando. *Liderazgo Brasileño en Sudamérica: "Percepciones del accionar de Brasil a través de un análisis de medios"* IRI-USP. Brasil 2013 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [http://www.iri.usp.br/documentos/defesa\\_2014-02-03\\_fernando\\_mouron\\_ME.pdf](http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_2014-02-03_fernando_mouron_ME.pdf)

NEL, Philip.; NABERS, Dirk. M. *Introduction: Regional Powers and Global Redistribution*. *Global Society*, 26:3, 2012 pp. 279-287

NYE, Joseph. The Changing Nature of World Power. *Political Science Quarterly* Vol. 105, No. 2 1990 pp. 177-192 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [https://www.jstor.org/stable/2151022?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2151022?seq=1#page_scan_tab_contents)

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies* 36. 2010 British International Studies Association pp. 881–901 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/how\\_to\\_compare.pdf](https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/how_to_compare.pdf)

ODDONE, Nauhel. GRANATO, Leonardo. *Alianza bolivariana y UNASUR a la búsqueda de autonomía, orígenes y objetivos* Intellector No. 13 Brasilia 2010 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en [https://www.academia.edu/1281857/Alianza\\_Bolivariana\\_Y\\_UNASUR\\_a\\_La\\_Búsqueda\\_De\\_Autonom%C3%A9Da\\_or%C3%ADgenes\\_Y\\_Objetivos?auto=download](https://www.academia.edu/1281857/Alianza_Bolivariana_Y_UNASUR_a_La_Búsqueda_De_Autonom%C3%A9Da_or%C3%ADgenes_Y_Objetivos?auto=download)

OLIVEIRA, Eliane. *A escola Samuel de polêmicas*. Jornal O Globo [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://oglobo.globo.com/mundo/a-escola-samuel-de-polemicas-5348264>

Página institucional del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. [en línea]. [Consultado el 01/07/16] Disponible en <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html#>

Parlamento del MERCOSUR *Reglamento interno PARLASUR* Montevideo, Uruguay. 2007 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. Disponible en [https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento\\_interno\\_-\\_es.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento_interno_-_es.pdf)

Parlamento República Oriental del Uruguay [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2009041548-00.htm>

*Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita do Presidente da Argentina, Eduardo Duhalde* 2003 Biblioteca Presidencial de la Republica  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/14-01-2003-palavras-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-na-visita-do-presidente-da-argentina-eduardo-duhalde/view>

*Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Conferência de Imprensa com o Presidente Álvaro Uribe.* Biblioteca Presidencial de la Republica 2003  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/16-09-2003-palavras-do-presidente-da-republica-luiz-Inácio-lula-da-silva-na-conferencia-de-imprensa-com-o-presidente-alvaro-uribe/view>

PASQUARIELLO, Karina. SUAREZ, Ana. Percepções governamentais sobre a integração regional na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional* BEPI 2015 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6474/1/BEPI\\_n21\\_Percepções.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6474/1/BEPI_n21_Percepções.pdf)

PAZ, Gabrielle. *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política regional do governo Lula.* Seminario Internacional de Ciencia Política, 2015. [En línea] [Consultado el 03/07/16] Disponible en <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PAZ-2015-Integra%C3%A7%C3%A3o-da-Am%C3%A9rica-do-Sul.pdf>.

PEREZ, Esteban CALDENTY, Osvaldo. *CEPAL Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico* CEPAL Chile 2012

PERROTTA, Daniela. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. *Relaciones Internacionales. Teorías y debates* pp.197-252

PERROTTA, Daniela. ¿Realidades presentes - conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR *Revista del Núcleo de Estudios en Investigaciones de Educación Superior del Mercosur*. N°1 Sector Educativo del Mercosur 2012 Pág. 4-14 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/5629>

PINHEIRO, Leticia. GAIO, Gabrieli. *The role of South-South Cooperation on Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism.* University of Oxford Latin American Center Brazilian Studies Programme 2013 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/BSP-11-13%20Pinheiro%20L.pdf>

PINHEIRO, Leticia. *A Política Externa de Vargas*  
<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/PoliticaExterna>

PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. *O mundo multipolar e a integração sul-americana* Carta Maior Brasil 2007 [en línea]. [Consultado el 1/6/16]. Disponible en <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-mundo-multipolar-e-a-integracao-sul-americana/6/13900>

PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* Contraponto Editora Rio de Janeiro, Brasil. 2006

PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. Entrevista realizada por Jornal Econômico 2008 disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/secretario-geral-das-relacoes-exteriores-entrevistas/5924-para-pinheiro-guimaraes-al-precisa-de-um-plano-marshall-entrevista-secretario-geral-embaixador-samuel-pinheiro-guimaraes-ao-jornal-valor>

Presidencia de la República Federativa del Brasil *Ley N 10.668* Casa Civil Asuntos Jurídicos. Brasil. 2003 [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.668.htm)

Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003 [en línea]. [Consultado el 01/12/15]. Disponible en <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-Inácio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discursos-de-posse-1o-mandato/view>

Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR Montevideo, Uruguay. 2005 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en [https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo\\_es.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7308/1/protocolo_es.pdf)

RANA, Kishan S. "21st Century Diplomacy Key Studies in Diplomacy". Ed. Lorna Lloyd. 2011.

ROONEY PAREDES, Mildred. *El compromiso de Brasil en la construcción de un sistema financiero alternativo: el Banco del Sur y el Banco de Desarrollo de los BRICS*. [En línea] [Consultado el 10/06/16]. Disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/4ca880c5-0d5d-4f32-8461-faefff4fde37.pdf>

RÓTULO, Daniel. Política Exterior y estrategia de Brasil en el atlántico sur (1964-1990). FCS. 1999

RUSSELL, Roberto. y TOKALTIAN, Juan. *De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur*. Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político, Buenos Aires, N° 7, 2001

SADER, Emir. *10 anos de governos pos neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* Boitempo Editorial Brasil 2013 pp. 22 <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20130610051040/LulaeDilma.pdf>

SANAHUJA, José. 2008 Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En: LANEYDI, Alfonso et. al *Integración en América Latina y el Gran Caribe* Buenos Aires Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Pp. 11-55

SANAHUJA, José. 2012 Post liberal regionalism in South America: The case of UNASUR. En: SERBIN, Andres. Et. al *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* Buenos Aires CRIES pp. 19-73

SANTOS, Marcelo. *A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa*. Congreso Alas Chile. 2013 [En línea] [Consultado el 03/05/16]. Disponible en [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT12/GT12\\_Santos\\_M.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT12/GT12_Santos_M.pdf)

SCHOSSLER, Alexandre. *Brasil: un aliado de última hora*. Deutsche Welle [en línea]. [Consultado el 22/10/15]. Disponible en <http://dw.com/p/1FLJJ>

SCHIRM, Stefan. *Leadership in Regional and Global Politics: Why do Emerging Powers (Sometimes) Fail to Reach Their Goals?* German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo, Alemania 2006 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en [www.sowi.rub.de/mam/content/lsip/leadership\\_paper.pdf](http://www.sowi.rub.de/mam/content/lsip/leadership_paper.pdf)

Secretaria Parlamentaria *Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR* PARLASUR Asunción, Paraguay 2009 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. disponible en [https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7309/1/acuerdo\\_politico.pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7309/1/acuerdo_politico.pdf)

SIMMONS, BA. CARLSNAES, W. RISSE, T. *Handbook of International Relations*. 2nd ed. Sage Publications. Londres, Reino Unido. 2012 [en línea]. [Consultado el 8/12/15] disponible en [http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(2013\)%20Power%20and%20International%20Relations.pdf](http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(2013)%20Power%20and%20International%20Relations.pdf)

SKIDMORE, Thomas.; SMITH, Peter. *Historia contemporánea de América Latina, América Latina en el siglo XX*. Critica Grijalbo Mondadori, Barcelona 1996

SOARES DE LIMA, Regina. HIRST, Mónica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs* 82, Blackwell Publishing pp. 21-40 [en línea]. [Consultado el 10/5/16]. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>

SOARES DE LIMA, Regina. *El lugar de América del Sur en la política exterior brasileña* Departamento Cultural. Ministerio de Relaciones Exteriores Itamaraty Brasil. [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/obrasintegracao-esp02.pdf>

SOARES DE LIMA, Regina. VASCONCELOS, Marcelo. Globalização, Regionalização e América do Sul *Observatorio político Sul-Americano* IUPERJ/UCAM 2005 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22212\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22212_Cached.pdf)

SPEKTOR, Matias. *Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies*. En: Daniel FLEMES. *Regional Leadership in the Global System*. 2da. Edición. Abingdon. Routledge. 2016pp. 191-207

Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Asunción. Paraguay 1991 [en línea]. [Consultado el 5/7/16]. Disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)

TICKNER, Arlene. *Los estudios internacionales en América Latina ¿subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Uniandes, Alfaomega, 2002

UN Comtrade Data *Brazil exports 2003* United Nations [en línea] [Consultado el 20/06/16] Disponible en <http://comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/?reporter=76&year=2003&flow=0>

VARGAS LLOSA, Mario. Por qué fracasa América Latina *La ilustración liberal: revista española y americana* 2010 pág. 22 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <http://www.ilustracionliberal.com/45-46/por-que-fracasa-america-latina-mario-vargas-llosa.html>

VERDES, Francisco. *El “Regionalismo Posliberal y la (in)seguridad: La respuesta del ALBA y UNASUR* [en línea]. [Consultado el 22/9/15]. Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/331.pdf>

VIGEVANI, Tullo. RAMANZINI, Haroldo. Brasil en el centro de la integración Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad* No 219. 2009 [en línea]. [Consultado el 01/07/16] Disponible <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02829.pdf>

VIGEVANI, Tullo. RAMANZINI, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: MERCOSUL e Unasul. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 57, No 2, 2014 pp. 527 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200008)

VIGEVANI, Tullo.; CEPALUNI, Gabriel A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto internacional*. Vol.29, n.2 2007, pp. 275 [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292007000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002)

VILLAFANE, Luis. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro* Coleção CAE, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2014

VIZENTINI P. De FHC a Lula Uma década de política externa (1995-2005) [en línea]. [Consultado el 22/10/15]. disponible en [revistaseletronicas.pucrs.br](http://revistaseletronicas.pucrs.br)

WEBER, Max. *The theory of social and Economic Organization* New York. The free press. 1947

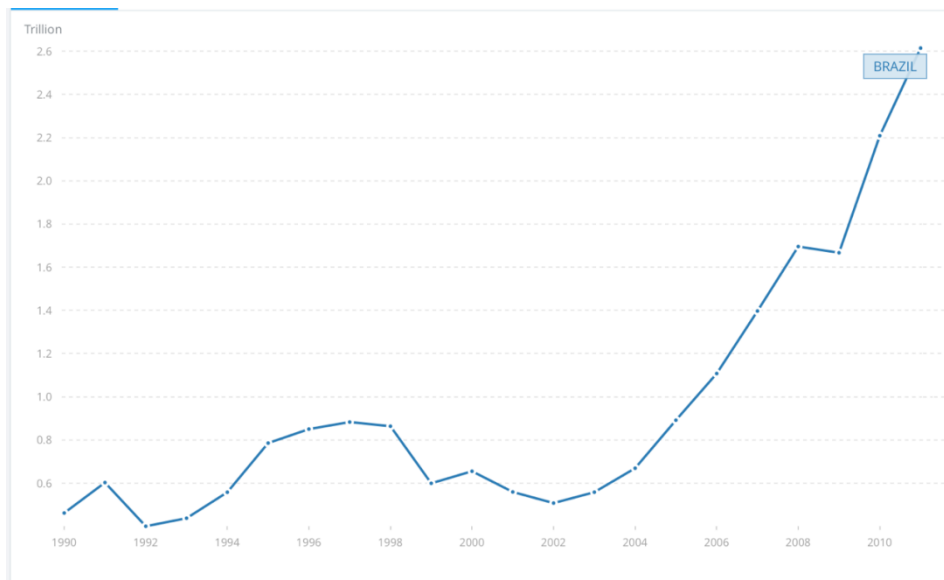
WILLIAMSON, John. *A Short History of the Washington Consensus* Fundación CIDOB Conferencia presentado en “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, España. 2004. [en línea]. [Consultado el 20/5/16]. Disponible en <https://piie.com/commentary/speeches-papers/short-history-washington-consensus>

WIGHT, Martin. *Power politics*. Continuum, Royal Institute of International Affairs Londres, Reino Unido 1978

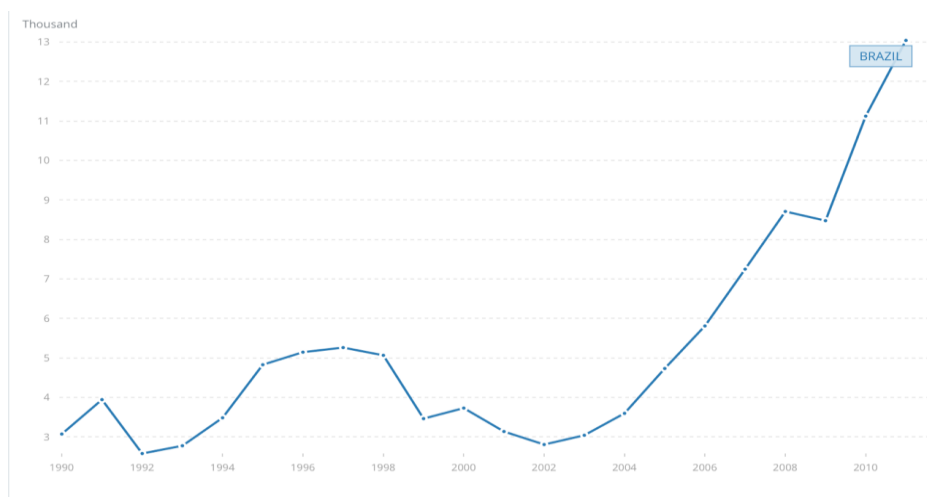
YIN, ROBERT. *Case study research*. Sage Publications 2003

## Anexos

### Anexo 1

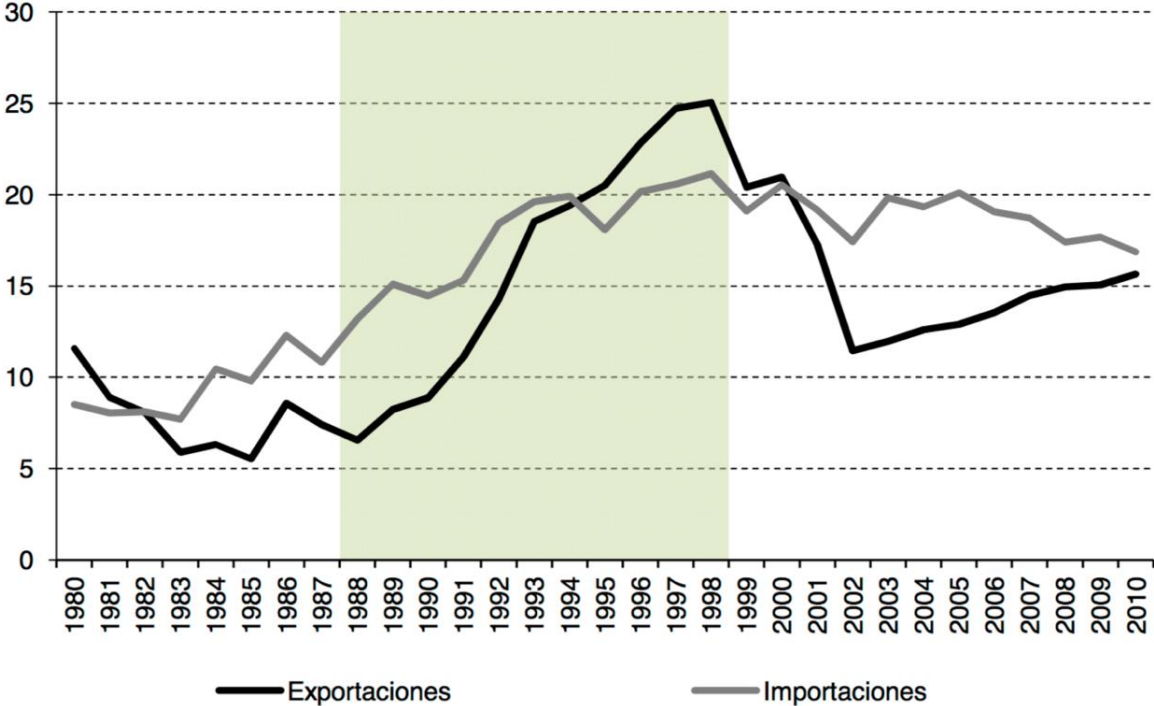


Evolución del Producto Bruto Interno, en miles de millones. Fuente: Banco Mundial



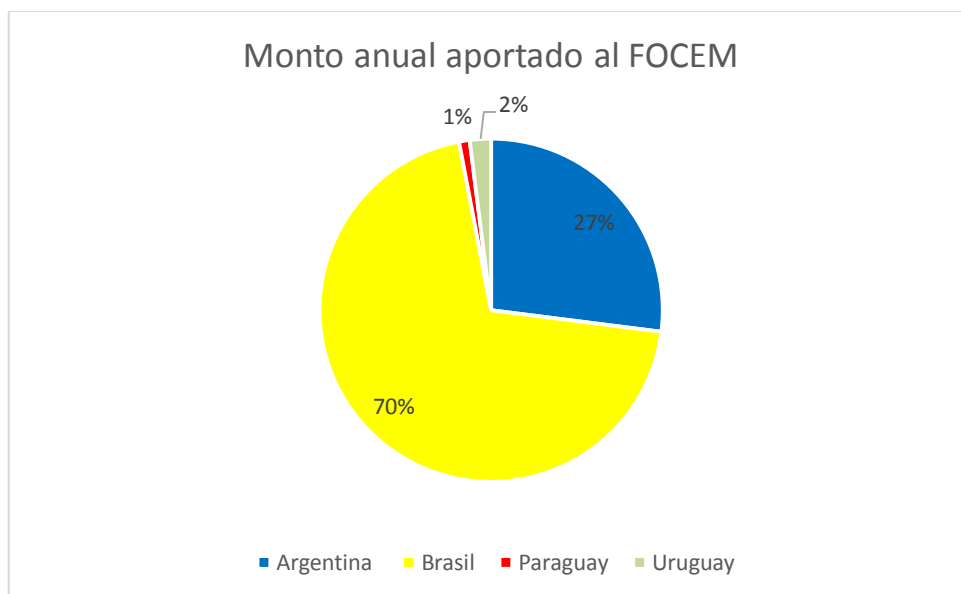
Evolución del Producto Bruto Interno per cápita. Fuente: Banco Mundial

**MERCOSUR: COEFICIENTE DE COMERCIO INTRARREGIONAL, 1980-2010**  
(Porcentajes del comercio total)

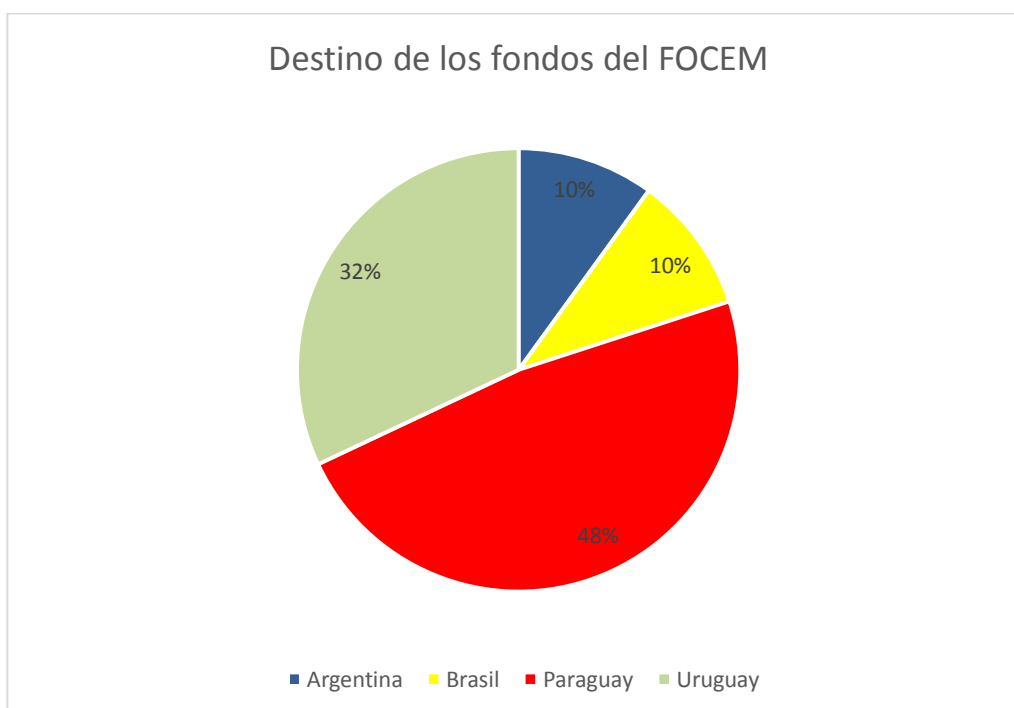


Evolución del Comercio intra MERCOSUR. Fuente: Los 20 años del MERCOSUR una integración a dos velocidades. CEPAL

### Anexo 3



Monto anual aportado al FOCEM. Fuente: MERCOSUR



Destino de los fondos del FOCEM. Fuente: MERCOSUR