

ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO ESTRATEGIA DE LIDERAZGO
DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA EN AMÉRICA DEL SUR
(2002-2010)

CAMILO AGUDELO LONDOÑO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de la Cooperación Sur-Sur como estrategia de liderazgo de la política exterior
brasileña en América del Sur (2002-2010)”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado Por:
Camilo Agudelo Londoño

Dirigido por:
Oscar Granados Erazo

Semestre II, de 2011

A mi familia, por el apoyo moral, sentimental, incondicional y sincero.

AGRADECIMIENTOS

Esta monografía representa, no solo la culminación de un recorrido académico, sino también una manifestación de reconocimiento hacia mis padres por su esfuerzo económico, por su apoyo incondicional, y sobre todo por los valores enseñados y/o transmitidos en mi proceso de aprendizaje. Sé que con estas palabras no voy a recompensar todo lo brindado hasta el momento por ellos, pero si quiero recordarles lo agradecido que estoy por darme el privilegio de estudiar en una de las mejores universidades del país, al igual, que pretendo reconocerles y agradecerles finalmente por su dedicación incondicional y por estar siempre a mi lado apoyándome. Sé que los principios y valores que he aprendido hasta el momento han sido gracias a sus buenos ejemplos; es por esto y por mucho más que voy a estar eternamente agradecido con mis padres.

Para terminar, mis más sinceros agradecimientos a Oscar Granados, mi director de monografía, ya que gracias a él pude culminar este importante logro académico.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LAS DINÁMICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA REGIÓN	4
1.1. LA COOPERACIÓN NORTE-SUR Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE ESTADOS UNIDOS	4
1.2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y EL MODELO DE BRASIL	11
2. BRASIL Y LOS NUEVOS PROCESOS INSTITUCIONALES: UNASUR Y MERCOSUR	18
2.1. BRASIL Y MERCOSUR	19
2.2. BRASIL Y UNASUR	25
3. EL LIDERAZGO DE BRASIL EN LA REGIÓN	32
3.1. LIDERAZGO EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL	33
3.2. BRASIL COMO LIDER EN SURAMERICA	34

3.3. CONVIVENCIA DE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN.	42
4. CONCLUSIÓN	47

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 2.1. Exportación de bienes y servicios.	22
Tabla 2.2. Exportaciones de bienes y servicios a Estados Unidos.	22

INTRODUCCIÓN

Esta Monografía busca analizar en qué medida la cooperación sur-sur puede considerarse como parte de la estrategia de la política exterior brasileña para ampliar su liderazgo regional y reducir la influencia de Estados Unidos en América del Sur durante el periodo 2002-2010.

A partir de esto, existen tres objetivos específicos: establecer las dinámicas de la cooperación norte-sur y de la cooperación sur-sur en Sur América; analizar UNASUR y MERCOSUR como nuevos procesos institucionales que se están desarrollando en América del Sur, promovidos por Brasil y por último, analizar el liderazgo regional de Brasil en el contexto suramericano.

Para lograr estos objetivos se utilizará el método cualitativo, ya que el interés es mostrar las razones por las cuales Brasil busca proponer y apoyar procesos integracionistas en Suramérica, con un pequeño análisis cuantitativo solo para aprovechar alguna afirmación específica.

La inclusión de la estrategia de cooperación sur-sur en la política exterior brasileña ha generado estructuras internacionales alternativas como la UNASUR y el MERCOSUR, siendo este último en gran medida, una ayuda para el desarrollo de los mercados en el subcontinente, reduciendo así, las relaciones de influencia norte-sur en especial de Estados Unidos. Bajo este panorama, la cooperación sur-sur va permitir identificar un nuevo enfoque, no solo institucional, sino también ideológico en los países de América del Sur, con respecto a los parámetros tradicionales que venían rigiendo las relaciones políticas y económicas en la región. Es decir, este enfoque liderado por Brasil, permite darle un nuevo aliento a la integración suramericana, propiciando un diálogo eficaz, al igual que un cambio en las relaciones económicas, las cuales venían centrándose hacia Estados Unidos, como principal fuente de liderazgo regional. Pero con la implementación de la cooperación sur-sur, por parte de Brasil como uno de los ejes de su política exterior, Estados Unidos ha empezado a reducir paulatinamente su influencia en la región.

Esta categorización es determinada a partir de: en primer lugar, la idea en la que un Estado puede apelar a su desarrollo para modificar una estructura internacional dominante, como es el caso del grupo de los BRIC, integrado por Brasil, Rusia, India y China, el cual intenta modificar la estructura económica tradicional, dominado por las potencias Europeas, Estados Unidos y Japón. En segundo lugar, los beneficios que trae para un Estado ser visto como un líder regional, con lo cual se logra convocar y aplicar una serie de políticas, convirtiendo algunos intereses de los Estados, en intereses grupales. Como es el caso de Brasil y su intención de acceder a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, que aunque sería un logro para Brasil en temas de reconocimiento internacional, también sería un beneficio para la región, ya que obtendrían una voz regional en el órgano más importante de la Organización de Naciones Unidas.

Los puntos de partida que guían el presente trabajo se centran en que el descontento de varios Estados puede influenciar los modelos tradicionales de ayuda y relacionamiento internacional. Donde la desigualdad en el relacionamiento, causa la transformación de un sistema de cooperación internacional entre Estados, debido a la excesiva influencia de los países desarrollados del norte. También se establece como segunda premisa, que tales cambios no fueron únicamente auspiciados por el descontento general, sino también por el liderazgo de países como Brasil.

La obtención de la información para la presente investigación se centra en tres elementos: en primer lugar, el acceso a documentos académicos permitieron entender los procesos de cooperación internacional que se están desarrollando entre Estados; dicha información posibilitó una mejor comprensión de las diferentes alianzas bilaterales y multilaterales en el desarrollo de la cooperación sur-sur y norte-sur. En segundo lugar, en cuanto al proceso de integración regional, se investigó acerca de la conformación y desarrollo de las organizaciones internacionales en Suramérica, permitiendo así entender el pasado y presente de estas instituciones. Y finalmente, se analizaron documentos y textos académicos que reseñaran el desarrollo político y económico de Brasil en el mundo y en la región.

La importancia de este estudio radica en los siguientes aspectos: el primero de ellos es el aporte que hace al análisis de la cooperación sur-sur, un proceso de reestructuración que se está llevando a cabo en el sistema internacional y del cual hay muy poca información con respecto a América del Sur y el papel que desempeña. El segundo es el análisis de uno de los ejes de la política exterior de Brasil, la cual viene modificando, no solo hacia Suramérica, sino también hacia otras potencias emergentes. Y finalmente, este estudio permite profundizar las perspectivas de dos de las organizaciones más importantes del subcontinente, UNASUR Y MERCOSUR, y a al mismo tiempo, de su adaptación a los nuevos retos internacionales.

El presente estudio se desarrolla en tres capítulos. En el primero se analiza las dinámicas tradicionales en materia de cooperación internacional, como la cooperación norte-sur, y las nuevas políticas que se han venido desarrollando en el sur del continente como es el caso de la cooperación sur-sur. Permitiendo así, entender el surgimiento del MERCOSUR y la UNASUR, las cuales buscan crear un nuevo escenario de las relaciones internacionales en la región. En el segundo se examina el rol que ha desempeñado Brasil en el desarrollo de estas instituciones y su impacto en los ámbitos económicos y político de la región. Logrando entender la influencia de la política exterior de Brasil y la cooperación sur-sur en MERCOSUR y UNASUR, la cual busca reducir el predominio político y económico de Estados Unidos en la región. El tercer capítulo va a estudiar el liderazgo de Brasil en la región, empezando por analizar su vocación histórica como líder, al igual que sus nuevos proyectos en materia de política exterior hacia el sur del continente. De igual forma, el capítulo se va a centrar principalmente, en el desarrollo de la cooperación sur-sur como parte de la estrategia de política exterior de Brasil, con la cual busca consolidar su papel como líder de la región, logrando así diversificar y fortalecer las relaciones políticas y económicas entre los países de América del Sur y reduciendo la influencia de Estados Unidos sobre los países de la región.

Se espera que la presente investigación sirva al lector para acercarse a los nuevos procesos internacionales que están ocurriendo en América del Sur, al igual que permita entender cuáles son las razones de estos cambios.

1 LAS DINÁMICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA REGIÓN

Los países industrializados han desplegado una importante cantidad de proyectos de cooperación destinados a promover el desarrollo económico y social entre países de diferente nivel de desarrollo y renta. “Estas iniciativas, a menudo diseñadas por agencias estatales, se conocen en el lenguaje especializado como *Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)*”¹, un modelo tradicional que ha venido transformándose como consecuencia de los cambios recientes en el sistema global. Es por esto, que el régimen de ayuda internacional enfrenta desafíos que afectan su dinámica habitual, afrontándose a un nuevo sistema de cooperación entre iguales, denominado cooperación sur-sur. Con el cual se permite evidenciar la existencia de una reconfiguración del régimen de cooperación y ayuda internacional, dividido principalmente en dos; por un lado, la cooperación norte-sur y por el otro, la cooperación sur-sur.

Esta reconfiguración ha permitido que en América del Sur se desarrollen diferentes procesos institucionales contiguos a los tradicionales, logrando así, que se creen nuevos vínculos políticos en la región.

1.1 LA COOPERACIÓN NORTE-SUR Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE ESTADOS UNIDOS

El concepto de cooperación norte-sur va a ser entendido como “el flujo de elemento de la cooperación desde los países desarrollados (Norte) hasta los países en desarrollo (Sur)”². A modo de aproximación, la cooperación norte-sur se entiende como la transferencia de recursos de países del norte hacia países del sur, con el objetivo de

¹ Ver FLACSO Argentina, “Potencialidades y desafíos de la Cooperación Sur-Sur: Lecciones de la experiencia latinoamericana en Haití”. En *Documento de Investigación. Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad*, 2009. p. 6.

² Ver Kurzen, Adrian. “Cooperación Norte-Sur”. Trabajo Final Máster en Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria, 2009. p. 5.

reducir la pobreza y promover el desarrollo humano sostenible, permitiendo que este modelo responda a los problemas que afectan a los países del sur. Así hasta los años ochenta, la cooperación internacional identificaba la falta de desarrollo económico como el mayor problema de los países del sur; es por tal motivo que este llegó a ser el principal objetivo durante décadas, buscando así, reducir las diferencias con el Norte.

“A partir de los años ochenta han ido ganando fuerza análisis que otorgan un papel central también a carencias situadas en la dimensión social u otras dimensiones no estrictamente económicas (promoción del capital humano, de las capacidades y oportunidades humanas, etc.)”³. El crecimiento económico ya no es visto como una condición esencial, aunque continua siendo necesaria para alcanzar el desarrollo humano. “En definitiva el problema de la pobreza en el sur se reduce a carencias en cuanto a crecimiento (en su dimensión estrictamente económica) y a carencias respecto a capacidades y oportunidades humanas (en su dimensión social, cultural, política, etc.)”⁴

Es por esto que, en general, la cooperación es vista simplemente como una transferencia desde los países del norte hacia los países del sur, con el objetivo de reducir las desigualdades entre las diferentes naciones. Giorgio Mosangini define que “el modelo de cooperación consiste esencialmente en un flujo de transferencia voluntaria de recursos desde los países del norte (vía multilateral o bilateral, mediante fondos financieros reembolsables o a través de donaciones) hacia los países del sur, con el objetivo de paliar carencias que obstaculizarían la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo humano”⁵.

Cabe aclarar que este aumento de la AOD mundial no es algo completamente nuevo, sino que refleja una tendencia que viene manifestándose desde la posguerra mundial. En ese sentido,

³ Ver Mosangini, Giorgio. “Decrecimiento y relaciones Norte-Sur: ¿hacia un nuevo modelo de cooperación internacional?”. Enero 2009. p. 8. Documento Electrónico.

⁴ Ver Mosangini. “Decrecimiento y relaciones Norte-Sur: ¿hacia un nuevo modelo de cooperación internacional?”. p. 8. Documento Electrónico.

⁵ Ver Mosangini. “Decrecimiento y relaciones Norte-Sur: ¿hacia un nuevo modelo de cooperación internacional?”. p. 8. Documento Electrónico.

[...] la intensificación de la competencia geopolítica Este-Oeste entre los Estados Unidos y la Unión Soviética fue determinante en la movilización de recursos para la asistencia de sus respectivos aliados, a partir de los esfuerzos iniciales del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa occidental en 1947 y del Plan Molotov para apoyar económicamente a los países socialistas. Luego, estas iniciativas se intensificaron con el devenir de la Guerra Fría y tomaron impulso definitivo con los procesos de descolonización de los años 60, momento a partir del cual fueron sentándose las bases del modelo de cooperación Norte-Sur que conocemos en la actualidad.⁶

Sin embargo, hoy las limitantes de este sistema de ayuda internacional entre países desarrollados y en desarrollo son cada vez más evidentes, tal como se logra observar en los indicadores económicos y sociales de los países del sur, la ayuda ha demostrado ser insuficientes para resolver la pobreza, así como las asimetrías entre los países desarrollados y países en desarrollo.

Por otro lado, una parte importante de la ayuda internacional del norte hacia el sur consiste en prestar dinero y asesorar a los gobiernos de países pobres a cambio de la adopción de nuevas formulas de gobierno. Es por esto que los gobiernos receptores han venido fortaleciendo sus relaciones exteriores con países que brinden un trato más equitativo en términos de cooperación internacional, es decir, se crean vínculos entre países del “sur” los cuales efectúan una serie de negociaciones y no de imposiciones.

David Sogge define en su texto “Sistema de Ayuda Extranjera: ¿Régimen o Vehículo Hegemónico?”, algunas normas no escritas de la cooperación internacional, donde son los donantes quienes imponen sus lineamientos y directrices. El autor argumenta que los donantes establecen los términos reales de la cooperación, ya que la ayuda se proporciona a discreción del donante o prestadores de la ayuda. La elección y definición de un problema, hacen parte de un asunto que es de carácter prioritario para el donante, ya que afecta directamente sus intereses en la región, siendo la cooperación una herramienta para el desarrollo de sus objetivos. De igual forma, son los donantes o prestadores de la ayuda quienes establecen los canales y procedimientos de las alianzas, con el fin de tener el control ante este tipo de convenios, ocultando sus principales objetivos bajo el título de cooperación;

⁶ Ver FLACSO. “Potencialidades y desafíos de la Cooperación Sur-Sur: Lecciones de la experiencia latinoamericana en Haití”. p. 6.

rechazando así las incitativas e instituciones que están fuera de su intervención. Los receptores de la ayuda deben tener políticas propias, pero sólo aquellas que cuenten con la aprobación del donante⁷.

Igualmente, “La ayuda debe respetar la primacía de las corporaciones de occidente [...] la ayuda no debe competir con las corporaciones de occidente [...] especialmente en los sectores extractivo y financiero tienen prioridad”⁸. Sin embargo los donantes deben ayudar a crear las condiciones macroeconómicas, de infraestructura y legales para poder conseguir activos y mano de obra barata pero educada.

No se acepta la deserción de la Doctrina. Los donantes no deben romper filas con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), principalmente el FMI y el Banco Mundial, en cuanto a sus políticas. Prácticas bajo la jurisdicción del gobierno del donante, perjudiciales desde el punto de vista del desarrollo, como los refugios fiscales, la subfacturación, el blanqueo de dinero y las subvenciones directas a las empresas de exportación, se tolerarán de manera informal.⁹

De igual forma el incumplimiento de algunas normas del sistema, tales como que la ayuda sea condicionada, o que las agencias de ayuda interfieran en los asuntos políticos de los estados receptores, deben terminar.

Estos son algunos de los lineamientos que deben seguir los estados menos desarrollados al momento de aceptar ser parte del modelo de cooperación norte sur, donde los donantes son en su mayoría potencias internacionales, los cuales buscan a través de la cooperación ejercer influencia directa en los países receptores, logrando incluir sus ideales en las diversas agendas gubernamentales. Esta es una de las grandes críticas que ha recibido el modelo tradicional de cooperación, dándoles la oportunidad a nuevos modelos de cooperación.

Por otro lado, y con respecto a los flujos de financiamiento para el desarrollo, el informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del 2005 señala que la prosperidad de los países

⁷ Ver Sogge David. “Sistema de Ayuda Extranjera: ¿Régimen o Vehículo Hegemónico?”. *Revista Relaciones Internacionales*. No. 12, Octubre 2009. p. 15

⁸ Ver Sogge. “Sistema de Ayuda Extranjera: ¿Régimen o Vehículo Hegemónico?”. p. 15

⁹ Ver Sogge. “Sistema de Ayuda Extranjera: ¿Régimen o Vehículo Hegemónico?”. p. 15

desarrollados ha sido inversamente proporcional a su generosidad en temas de ayuda internacional. “Desde 1990, el ingreso por persona de los países ricos ha aumentado en US\$ 6,070 a precios constantes, mientras que la ayuda decayó en US\$ 1 per cápita. Los ganadores de la globalización no han dado prioridad a compensar a los perdedores ni a difundir la prosperidad”¹⁰; mostrando así, que la participación de América Latina en los flujos totales de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), se reduzca de manera paulatina. Generando en este sentido, que la asignación de la AOD tenga entre sus prioridades los países de menores ingresos sobre los de renta media, reemplazando algunos países de América del Sur cuya renta supera los límites establecidos y relegándolos a un segundo plano, aun cuando estos presentaran necesidades inmediatas. “Esta lógica de asignación según el criterio de países de renta media ha sido la causa por la cual América Latina y el Caribe tradicionalmente ha tenido una participación muy reducida y decreciente en el total de flujos de AOD hacia las regiones en desarrollo y podría ser el motivo por el que esta pérdida de participación se acentuará aún más, ante una restricción de recursos mayor que en épocas anteriores”¹¹.

“En 1961 el Congreso de los Estados Unidos estableció la creación de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) con el fin de administrar los recursos destinados a los programas de asistencia para diferentes países”¹². El gobierno Estadounidense se encontraba preocupado por la extensión del Comunismo, y vio como alternativa la dependencia económica de los países del Tercer Mundo a través de la cooperación internacional. Llegando así, a que la ayuda internacional fuera vista

¹⁰ Ver Pan American Health Organization.com. Tema de búsqueda: “La Cooperación Técnica entre Países (CTP) en la Ops/OMS”, 2011. Consulta electrónica.

¹¹ Ver Comisión Económica para América Latina - CEPAL. “La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe”, 2010. p. 3. Documento Electrónico.

¹² Ver Suárez Torres, Diana Lucía. “Política Exterior de Estados Unidos dirigida al Fortalecimiento de la Democracia en Venezuela”. 2010. p. 10. Documento Electrónico.

“como una herramienta para reducir el descontento generado por la pobreza y las consecuentes tentaciones por el comunismo”¹³

En efecto, la transferencia de asistencia económica por parte de Estados Unidos hacia los países del tercer mundo fue un instrumento de gran utilidad, la cual en el futuro pasaría a llamarse cooperación norte-sur. Permitiendo al país donante, en este caso Estados Unidos, condicionar sus intereses en los países receptores a cambio de continuar con esta asistencia económica, convirtiendo a los países del Tercer Mundo en dependientes de estas ayudas.

Bajo este criterio, Estados Unidos usó la ayuda suministrada a los Estados para recompensarlos, castigarlos, manipularlos, o modificar sus políticas, de tal forma que Estados Unidos no retribuyó el grado de alineación de los Estados a sus estrategias y políticas por medio de la asistencia, sino que incluso decidió proporcionar ayuda a los Estados que continuaron políticas perjudiciales a sus intereses, siempre y cuando la capacidad de poder de esos estados, justificara el envío de la ayuda.¹⁴

Con el fin de la Guerra Fría, el modelo de ayuda internacional se replantea. Nace una nueva amenaza directa para Estados Unidos, denominada terrorismo, lo que lo obliga a reformular su política exterior, incluyendo de nuevo la estrategia de ayuda internacional. Es por lo anterior, que surge la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2002, que consta de una premisa fundamental en la cual se establece que “Estados Unidos debe reestructurar el entorno estratégico internacional, para lo cual debería utilizar entre otros instrumentos, a la Asistencia Internacional con el fin de promover la libertad y apoyar a esos que luchan no violentamente por ésta, asegurando que las naciones que se dirijan a la democracia son recompensadas por los pasos que toman”¹⁵.

Por ende, no es sorprendente comprender que a pesar de que USAID se ha visto envuelta en continuas denuncias de diferentes gobiernos por su intervencionismo político, aun así se haya mantenido “desde los últimos 45 años

¹³ Ver Callaway, Rhonda L.; Matthews, Elizabeth G. “Strategic US Foreign Assistance : The Battle Between Human Rights and National Security. Abingdon, Oxon”. *Ashgate Publishing Group*, 2008. p 57.

¹⁴ Ver McKinley y Little, “The US aid relationship: a test of the recipient need and the donor interest models”. 1971. p. 10. Documento Electrónico.

¹⁵ Ver George W Bush Whitehouse Archives. “The National Security Strategy of the United States of America”. 2002. p. 4. Documento Electrónico.

como la principal Agencia de Asistencia del Gobierno Federal, encargada en conjunto con el Departamento de Estado, de las políticas y asignaciones de recursos que comprenden la ayuda al desarrollo para los diferentes países”¹⁶

Con respecto a Latinoamérica y de acuerdo con las declaraciones del administrador de USAID, Adolfo Franco:

[...] la importancia estratégica de esta región se determina porque en ninguna otra parte los acontecimientos como la inestabilidad política, el terrorismo, el tráfico de drogas y las crisis económicas tienen semejante capacidad de afectar nuestros intereses nacionales y el bienestar del pueblo estadounidense, razón por la cual la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo internacional (USAID), se destaca por mantener una sólida presencia en el Hemisferio Occidental, ayudando a la política del presidente George W. Bush en el desarrollo de la región, concentrándose en iniciativas a favor de la democracia y en contra de la corrupción, como también en el crecimiento económico y comercial.¹⁷

Estados Unidos ha adoptado el lema de la “Democracia” como un elemento de orden transnacional a la hora de aplicar su política exterior, siendo un complemento de las relaciones internacionales, y por consiguiente una influencia en la toma de decisiones de las demás naciones. Durante el gobierno de George Bush hubo una “utilización paralela de instrumentos multilaterales y unilaterales en lo referente a la extensión de la democracia a nivel hemisférico”¹⁸, de tal forma que se celebró la firma de la Carta Democrática en el marco de la OEA en el año 2001, y “se impulsaron algunos programas de asistencia democrática a cargo de agencias gubernamentales de los Estados Unidos con presencia en diferentes países de la región. Bajo la estrategia de asistencia democrática, destacan las Agencias e Información (USIS) y la agencia internacional del Desarrollo (USAID)”¹⁹.

Por lo tanto, “la práctica de la promoción democrática, de acuerdo con el análisis de Christopher Clement se impulsa principalmente cuando los intereses de Estados Unidos pueden ser asegurados a través del uso del sistema electoral de un

¹⁶ Ver Lancaster, Carol; Van Dusen, Ann. “Organizing U. S. Foreign Aid: Confronting the challenges of the 21st Century”. 2005. p 45. Documento Electrónico.

¹⁷ Ver USAID, “Informe sobre la política de asistencia democrática en el hemisferio”, p 2. Documento Electrónico.

¹⁸ Ver Suárez Torres. “Política Exterior de Estados Unidos dirigida al Fortalecimiento de la Democracia en Venezuela”, p. 9. Documento Electrónico.

¹⁹ Ver Romero, María Teresa. “Estados Unidos y su política de promoción de la democracia: el caso venezolano”, 2000. p. 2. Documento Electrónico.

país en cuestión, para conseguir un cambio de régimen”. Es por esto que los gobiernos de algunos países suramericanos como por ejemplo Venezuela, Ecuador y Bolivia, han decidido implementar una política exterior alejada, en gran medida, de los Estados Unidos debido a que sienten amenazado su régimen, logrando que estos gobiernos dirijan su política exterior hacia su propia región y otras regiones.

De acuerdo con el reporte del año 2003 del centro de estudios Inter American Dialog (IAD), titulado “*Los Estados Americanos Problemáticos*” se sostiene que Washington tiene considerable poder para determinar los eventos y dar forma a los resultados en Latinoamérica²⁰. Causando que bajo esta lógica, los programas de asistencia se asocien a imperativos morales con el objetivo de señalar a líderes intransigentes como sospechosos actores políticos²¹.

En definitiva, la política exterior de Estados Unidos en relación a América Latina se ha basado, durante comienzos del siglo XXI, en impulsar el libre comercio y la cooperación internacional, logrando en parte, incrementar la dependencia de los países del sur del continente hacia el mercado más grande del mundo. De esta manera, la misión primordial de este país desde principios del siglo XXI es “construir un sistema mundial abierto a la penetración económica y el control político de los Estados Unidos. En si se trata de utilizar una política cada vez más extremista que apunte a una hegemonía mundial en todos los aspectos, haciendo ojo de la máxima Tucides, según la cual los países grandes hacen lo que quieren hacer y los pequeños aceptan lo que tienen que aceptar”²².

²⁰ Comparar Clement, Cristopher I. “Confronting Hugo Chávez: U.S. “Democracy promotion” in Latin America”. En *Venezuela, Hugo Chavez and the Decline of an exceptional democracy*. Vol XV, 2007. p.189.

²¹ Comparar Clement. “Confronting Hugo Chávez: U.S. “Democracy promotion” in Latin America”. p. 189.

²² Ver Bayona. “La Política Exterior de los Estados Unidos de América hacia América Latina en el proceso de globalización: Una etapa crucial”. p. 12.

1.2 LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y EL MODELO DE BRASIL

La cooperación sur-sur, puede ser entendida según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como: “Todo aquél proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y tecnología”²³.

La idea de una cooperación sur-sur en el rumbo de la cooperación internacional es la combinación entre la transferencia de conocimientos y recursos del norte y la idea del fortalecimiento del sur. Este concepto nace en 1964, donde,

se formó el Grupo de los 77, en principio por 77 países en desarrollo. La idea fue de ayudarse, sustentarse y apoyarse mutuamente en las deliberaciones de las Naciones Unidas. Hoy el grupo contiene 131 países y en sus conferencias realizan declaraciones conjuntas sobre temas específicos de los países en desarrollo, a menudo vinculado con la industria, el comercio y las finanzas. El lema es unirse para juntos tener más fuerza y una voz más alta frente a los países industrializados.²⁴

El concepto “Sur” surgió como complementario y distintivo de una realidad diferente a la de los países del norte, los cuales eran en su mayoría, industrializados y desarrollados. “Comprende a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten situaciones similares de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo. Poseen diferencias entre los contextos locales, diferencias socio-económicas, político-culturales que no conciben con los marcos culturales heredados”²⁵.

La cooperación entre los países del sur, nació en contraposición y en complementación al eje norte-sur, que daba cuenta de una relación asimétrica y diferente a las relaciones norte-norte. Buscando, que los gobiernos de los países en vía de desarrollo aprovecharán “las capacidades y experiencias propias con base del respeto a su soberanía e independencia económica y considerando como objetivo la

²³ Ver América Latina Genera. Tema de la búsqueda: Cooperación Sur-Sur. 2011. Consulta electrónica.

²⁴ Ver Kurzen. “Cooperación Norte-Sur”. p. 18.

²⁵ Ver Lechini, Gladys. “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”. En: *Relaciones Internacionales*, núm. 12, Octubre de 2009. p. 65.

identificación y búsqueda conjunta de soluciones a problemas similares de desarrollo económico y social”²⁶

La cooperación sur-sur o cooperación entre países periféricos refiere de modo general,

A una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional y con ellos, mayor autonomía decisional, para afrontar y resolver los problemas comunes.²⁷

La cooperación sur-sur, definida en sentido amplio como “el intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico entre países en desarrollo”²⁸, ha venido consolidándose desde hace varios años como una modalidad alternativa de cooperación que opera en paralelo a los mecanismos tradicionales de asistencia oficial para el desarrollo. Ganando reconocimiento internacional como una propuesta de cooperación entre iguales, la cual ha sido gestada por países en desarrollo, que buscan reafirmar esa diversificación hacia países similares y cómo resultado una negociación más equitativa.

Este modelo ha alcanzado los niveles más altos de reconocimiento en los Organismos Internacionales, como es el caso de Naciones Unidas donde la resolución 64/222 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de diciembre de 2009) ofrece una definición consensuada de lo que es la cooperación. En el numeral 18 se establece lo siguiente:

Reafirmamos que la cooperación sur-sur es una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de unos objetivos y una solidaridad común, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad.²⁹

²⁶ Ver Ralf Oetze., “Tendencias de la cooperación internacional”. 2008. p. 1. Documento Electrónico.

²⁷ Ver Lechini. “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”. p. 67.

²⁸ Ver CEPAL. “La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe”, p. 5. Documento Electrónico.

²⁹ Ver CEPAL. “La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe”. p. 5. Documento Electrónico.

A partir del descontento que empiezan a vivir los países en vía de desarrollo hacia el modelo de cooperación norte-sur, donde se perpetraban una serie de obligaciones inequitativas y en ocasiones arbitrarias por parte del donante hacia el receptor, es que cobra mayor impulso el modelo de cooperación sur-sur, dando pie a que los países en desarrollo vean una oportunidad de apoyo entre sí con conocimiento, asistencia técnica o inversiones.

Esta cooperación fue destacada como “insumo valioso y necesario para potenciar la efectividad de la cooperación internacional por el Programa de Acción de Accra”³⁰. La inclusión de esta alternativa de cooperación,

le dio un nuevo impulso al integrarlo en el dinamismo que marca la agenda de la eficacia de la ayuda. De esta forma, en el marco del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) se lanzó un grupo de trabajo sobre cooperación sur-sur que debería llevar a cabo los mandatos del Programa de Acción y facilitar un espacio importante para el aprendizaje mutuo y la articulación con los donantes convencionales.³¹

Igualmente, en el segundo informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) establece que varios de los países de la región son actores de gran relevancia en el desarrollo de esta cooperación alternativa, mostrando eficiencia y confiabilidad. “Para el año 2007, este informe constató un total de 1.480 acciones de cooperación horizontal bilateral —una de las modalidades bajo las que se ejecuta la cooperación sur-sur— por parte de 19 países iberoamericanos clasificados como de renta media. En dichas acciones, todos los países ejercieron en algún momento el papel de socio receptor y en calidad de socios oferentes”³². El informe final muestra, que más allá de la relevancia numérica que este análisis incorpore a la balanza de la economía mundial, es más significativo el peso político que esto representa para el sistema de cooperación tradicional, ya que se demuestra que el sistema de cooperación sur-sur viene alterando el orden mundial de la cooperación.

³⁰ Ver CEPAL. “*La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*”. p. 5. Documento Electrónico.

³¹ Ver CEPAL. “*La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*”. p. 6. Documento Electrónico.

³² Ver CEPAL. “*La Cooperación Internacional en el Nuevo Contexto Mundial: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*”. p. 6. Documento Electrónico.

Después de varios períodos presidenciales donde se favoreció el vínculo con las potencias del norte, en detrimento de las relaciones sur-sur, Lula Da Silva llegó a la presidencia brasileña en 2003 con una forma diferente de ver la realidad internacional. “El diagnóstico realizado por los hacedores de política exterior reconocía una multipolaridad política y económica ascendente con la emergencia de potencias medias como Rusia, India, Sudáfrica y China”³³. Por el tamaño de su economía, su potencial demográfico y su extensión territorial, Brasil se consideraba partícipe natural de este grupo y en condiciones de trabajar para cambiar las dinámicas existentes hasta el momento.

“Durante el primer mandato de Lula (2003-2007) se diversificaron e incrementaron las relaciones con los países árabes y con los africanos en particular y se llevaron a cabo diversas acciones de integración y coordinación en América Latina —envío de tropas a Haití, consolidación del MERCOSUR, creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones”³⁴. Este acercamiento a países en desarrollo se dió dentro de lo que el gobierno, en su discurso de la diplomacia brasileña, llamó “Acciones Innovadoras”, donde se incluye la cooperación sur-sur como una política exterior encaminada a reforzar sus relaciones internacionales con países, no solo del continente, sino también países africanos y asiáticos. Los cuales, estén bajo la lógica de desarrollar una política exterior con una orientación diferente a la tradicional, entendida en este análisis como la cooperación norte-sur. El ejemplo más claro de este fenómeno se encuentra en la construcción, por iniciativa brasileña, del G-3 o IBAS (India, Brasil y Sudáfrica), donde sus objetivos son: “primero, el de coordinar acciones en bloque que permitan un mayor poder de negociación frente a los países desarrollados, especialmente frente a los EE.UU y los de Europa Occidental.

³³ Ver, Gladys. “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”. p. 72.

³⁴ Ver, Gladys. “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”. p. 73.

Segundo, establecer alianzas y buscar apoyos congruentes con la aspiración brasileña de lograr un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU”³⁵.

En lo que respecta al multilateralismo, Brasil continúa su lógica de incentivar la política de cooperación sur-sur; es por esto que el gobierno ha definido que la lógica de su política exterior en temas de acuerdos y organizaciones multilaterales es el de: “Prestar atención a las carencias de los más vulnerables, por un comercio internacional libre, justo y equitativo, por la democratización de los entes de decisión. El compromiso con la democracia y con la participación popular se refleja en el propósito de trabajar conjuntamente por el fortalecimiento del multilateralismo, estimulando formas más transparentes, legítimas y representativas de cooperación internacional”³⁶. Por consiguiente la estimulación de la cooperación entre naciones de la misma región, se basa no solo en una perspectiva social sino también en un enfoque económico y comercial, convirtiéndolo en una herramienta de la política exterior de Brasil hacia Suramérica, llevándolo en últimas, a un plano multilateral suramericano. Estas afirmaciones del gobierno brasileño reflejan primordialmente, una diplomacia pacífica, pero a su vez, hace un llamado a los países en desarrollo a afianzar sus relaciones comerciales, técnicas y políticas, bajo una lógica de equidad y respeto.

La idea de fondo sigue apuntando a impulsar a Brasil como un actor con poder de decisión y con capacidad de incidir en el desarrollo regional. En cada una de las estrategias implementadas, la diversificación de las relaciones con los países del sur implicó la búsqueda de mayores niveles de autonomía a la hora de la toma de decisiones e independencia respecto a los estados del norte. Entendiendo así, que la cooperación sur-sur sea un modelo alternativo y práctico, en el que Brasil apoya y sustenta su filosofía regionalista, dejando como consecuencia que la integración regional sea una buena alternativa para el progreso económico, político y social.

³⁵ Ver Duarte Villa Rafael, Triana de Viana Manuela. “Política Exterior Brasileña: Nuevos y Viejos Caminos en los Aspectos Institucionales, en la Práctica del Multilateralismo y en la Política para el Sur”. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 28 N°2, 2008. p. 15.

³⁶ Amorim, Celso Luiz Nunes. “Palestra Proferida pelo Ministro Celso Amorim na ‘London School of Economics The Foreign Policy of the Lula Government’”. 2004. Documento Electrónico.

Como resultado, Brasil logra entender esta cooperación como “un proceso por el cual dos o más países trabajan juntos para lograr el desarrollo de la capacidad individual o colectiva con intercambios cooperativos del conocimiento, de habilidades, recursos y tecnologías”³⁷. Dejando por consiguiente a Brasil, dentro del grupo de las económicas en desarrollo, como un país con capacidades superiores a las básicas; permitiéndole así impulsar programas de cooperación con naciones menos favorecidas y a su vez, contando con ventajas económicas que le permiten, un mayor dinamismo en la integración suramericana. De igual forma, Brasil cuenta también con una capacidad de financiamiento más amplio, lo que permite incluirlo dentro de los llamados a fortalecer su liderazgo en el sistema de cooperación internacional, conquistando así, potenciar el modelo de cooperación sur-sur.

³⁷ Ver Pan American Health Organization.com. Tema de búsqueda: “La Cooperación Técnica entre Países (CTP) en la Ops/OMS”. Consulta electrónica.

2 BRASIL Y LOS NUEVOS PROCESOS INSTITUCIONALES: UNASUR Y MERCOSUR

Brasil dentro de su política exterior ha determinado y afianzados nuevos vínculos con los diferentes Estados suramericanos, situación que le ha permitido reducir ese predominio de las potencias del Norte que bajo las actividades de cooperación, han establecido en ocasiones sus ideales y políticas en contra de los intereses de la región. Esto ha generado iniciativas con respecto a la creación de nuevos escenarios multilaterales como UNASUR y la ampliación de MERCOSUR.

UNASUR tiene como objetivo construir de manera participativa un espacio de integración política, social, económica y cultural, otorgándole prioridad al diálogo político y apartando a Estados Unidos de las discusiones regionales, disminuyendo su protagonismo en los escenarios multilaterales, y de las decisiones que se toman en la región.

Por otro lado, dentro de las metas de UNASUR está lograr la creación de políticas regionales eficientes en temas relacionados con la educación, la energía, la infraestructura y el medio ambiente, donde los países que hacen parte de este proyecto, llevan consigo una buena disposición en la participación y el cumplimiento de estos objetivos. Lo que ha permitido que UNASUR pueda llegar a ser, no solo una organización de carácter y con fines políticos, sino a su vez, una organización con compromisos culturales y sociales.

Con respecto al MERCOSUR, es importante mencionar que este se encuentra actualmente analizando una posible ampliación como respuesta al crecimiento económico que se ha venido gestando en la región. Países como Paraguay y Brasil apoyan esta iniciativa, donde se incluiría, en un principio, a Colombia, Chile y Ecuador, y así, se estaría nivelando el bloque comercial, ya que uno de sus principales problemas es el desequilibrio que existe entre sus miembros. Igualmente, estas iniciativas van dirigidas hacia un nuevo plano económico, donde la dependencia hacia Estados Unidos ya no será tan marcada; esto se debe a que con la ampliación del MERCOSUR los países miembros van a poder participar de un área de libre comercio,

lo cual beneficiará sus económicas dándole así, una diversificación y ampliación de sus mercados.

Por otra parte, Estados Unidos siempre ha considerado a América del Sur como su principal eje de influencia, es por esto que desde el principio, la política exterior estadounidense hacia esta región ha adquirido una característica dominante y proteccionista, dejando así un predominio de esta potencia internacional sobre la región. En los últimos años, países como Brasil, Argentina, Chile, entre otros, han manifestado su intención de diversificar sus relaciones comerciales y diplomáticas en la región. Es allí donde Brasil fortalece una propuesta de integración regional proyectada, en un principio, desde el MERCOSUR, pasando a un proyecto más amplio con la Unión de Naciones Suramericanas, dejando a Brasil como principal fuente de liderazgo regional.

Sí bien Brasil no es el único país de importancia en la región, es geográficamente preeminente y a su vez un actor proactivo en la comunidad internacional, superando el plano económico-comercial. De esta forma, aún cuando deberá sortear una serie de dificultades por las que el país transita a nivel interno, su postura será estratégica. Un liderazgo de este tipo podría generar ventajas en dos vías. Por un lado, aumentaría notablemente el poder de Brasil en la región y en el mundo. Mientras tanto, los demás países del MERCOSUR y Sudamérica se encontrarían fortalecidos; y aún cuando las relaciones entre si no fuesen simétricas, existiría un alto interés en lograr el equilibrio y la estabilidad de las partes ya que en un sistema con tan elevado grado de dependencia, una crisis en cualquiera de ellos traería efectos negativos para toda la región.³⁸

2.1 BRASIL Y MERCOSUR

Las dictaduras militares en el contexto de la Guerra Fría también se vivieron en América del Sur, países como Argentina, Brasil, Chile, Perú, Bolivia y Uruguay se vieron envueltos en gobiernos militares alrededor de los años 60 y 70 del siglo XX. En el caso de Argentina y Brasil su relación política y económica no era muy dinámica; estos dos países suramericanos se sentían más como rivales que como aliados, ejemplo de esto fue el incremento del gasto en defensa como estrategia de disuasión, buscando la hegemonía regional.

³⁸ Ver Santana, Carlos H; Turdó, Ana. “La Integración Sudamericana y El rol dinamizador de Brasil”. Argentina: CAEI – Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2010. P 2.

Ya para los años ochenta llega la redemocratización a estos dos países, subiendo al poder José Sarney en Brasil y Raúl Alfonsín en Argentina, lo que condujo a un ambiente más amable en términos políticos y económicos. De igual forma, el 30 de noviembre de 1985 se logra firmar “la Declaración de Foz de Iguazú, lo que fue fundamental para la creación de lo que posteriormente se conocería como el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, debido a la manifestación tanto de Argentina como de Brasil de crear un Mercado Común, por medio de una cooperación y una integración que incluían tanto temas políticos como económicos”³⁹.

Con el Acta de Buenos Aires en Junio de 1990 se logra formalizar las relaciones económicas entre Brasil y Argentina, donde Uruguay busca un acercamiento al bloque bilateral, aunque:

las perspectivas brasilera y argentina, por razones sobretodo políticas, eran la de buscar una forma de involucramiento de Uruguay que no quitara el carácter bilateral del proceso, como había sido forjado, y que no implicara la dilución ó pérdida, en ningún grado, de la capacidad de su conducción a partir del eje bilateral original, tampoco la necesidad de extender un tratamiento diferenciado a Uruguay para más allá de lo dispuesto en los acuerdos bilaterales existentes, una vez que la integración entre Brasil y Argentina venía siendo conducida con base en los principios de simetría y reciprocidad. Atendiendo, pues, a un criterio político, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney acordaron con el presidente uruguayo Julio Sanguinetti, el 6 de abril de 1988, en encuentro realizado en Brasilia, la gradual asociación de Uruguay en el proceso de integración brasilero—argentino.⁴⁰

Así mismo, Paraguay también demuestra su intención de hacer parte del nuevo bloque comercial y al no encontrar objeción alguna por parte de los miembros, entra a hacer parte del nuevo bloque comercial. Es entonces el 26 de Marzo de 1991 con la firma y ratificación del Tratado de Asunción que nace MERCOSUR, con el que se buscaba por medio de la “libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”⁴¹.

³⁹ Ver Bonilla, Camilo Enrique. “La política exterior brasilera como eje del nuevo proceso de integración: La Unión de Naciones Suramericanas (2004-2008)”, 2010. p 12. Documento Electrónico.

⁴⁰ Ver Costa Vaz, Alcides. “A dimensão multilateral do Mercosul”. 2002. pp. 125-126.

⁴¹ Ver MERCOSUR. Tema de búsqueda: (Quiénes Somos). 2010. Consulta electrónica.

Desde los inicios del MERCOSUR, Brasil ha conservado una posición ampliamente dominante, gracias al inmenso volumen de sus exportaciones e importaciones, y de su papel como interlocutor en los escenarios multilaterales. Los niveles de interdependencia que se han acrecentado con Argentina, Uruguay y Paraguay, han conducido a Brasil a ser más cuidadoso con sus actividades dentro del esquema de integración regional.

Aunque es claro que gracias al importante crecimiento económico que ha tenido Brasil en los últimos años, es que ha podido diversificar sus relaciones comerciales en todo el mundo, haciendo que los productos brasileiros lleguen a todos los continentes. También es claro que Brasil sigue teniendo en los países de América Latina y el Caribe, y aquellos del MERCOSUR sus mayores socios comerciales, “debido a que participan con un 14.9% y un 11% (respectivamente) de las exportaciones brasileiras, para un total de 25.9%, mientras que otros bloques como la Unión Europea reciben un 23,4% de esas exportaciones y Estados Unidos tan solo un 14% de las mismas”⁴², permitiendo entonces, que MERCOSUR continúe siendo una prioridad para el gobierno brasileiro, implementado, por ende, políticas que estimulen aún más este mercado, generando en definitiva, un beneficio absoluto para MERCOSUR y sus socios comerciales.

Con respecto al futuro de la organización comercial, es necesario fortalecer la relación diplomática entre los miembros, principalmente entre Brasil y Argentina los cuales no han terminado de profundizar su relación comercial, es decir aunque existan acuerdos comerciales bilaterales entre las dos naciones, no existe totalmente un grado de confianza entre las partes, lo que los obliga a buscar los mecanismos necesarios para conservar el bienestar de MERCOSUR.

Por otro lado, Brasil en los últimos años no ha tenido mucho éxito con respecto a la expansión del MERCOSUR, a pesar del fortalecimiento del comercio intrarregional y la reducción de la participación de las exportaciones hacia los Estados Unidos, durante el período de análisis (Ver Tabla 2.1 y Tabla 2.2); pero ha

⁴² Ver Bonilla. “La política exterior brasileira como eje del nuevo proceso de integración: La Unión de Naciones Suramericanas (2004-2008)”, p. 32. Documento Electrónico.

manifestado su intención de que el bloque comercial cumpla con los preceptos fundacionales, tales como: proveer mercados para los productos brasileiros de mayor valor agregado, al igual, que proporcionar un espacio donde estos productos fortalezcan su competitividad y después entrar a otros mercados internacionales.

Tabla 2.1											
Exportación de bienes y servicios de países suramericanos											
Millones de Dólares											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	26.341	26.610	25.709	29.566	34.550	40.387	46.546	55.980	70.018	55.669	68.133
Brasil	55.086	58.224	60.362	73.084	96.474	118.309	137.807	160.649	197.942	152.995	201.915
Chile	19.210	18.271	18.179	21.664	32.520	41.266	58.485	63.659	67.787	65.654	69.621
Colombia	13.158	12.330	11.975	13.129	16.788	21.190	24.391	29.991	37.626	32.853	39.820
Paraguay	869	990	951	1.242	1.627	1.688	1.906	2.817	4.463	3.191	4.534
Perú	6.882	6.956	7.665	9.040	12.736	17.273	23.446	28.084	30.628	27.073	35.806
Uruguay	2.302	2.061	1.861	2.208	2.937	3.422	3.989	4.514	5.949	5.386	6.733

Fuente: Centro de Economía internacional. CEI en base a Banco Central de Uruguay FMI. CEI: www.cei.gov.ar/node/26. Documento Electrónico.

Tabla 2.2											
Exportaciones de bienes y servicios de países suramericanos a Estados Unidos											
Millones de Dólares											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	3.103	2.840	2.869	3.364	3.733	4.493	4.025	4.153	5.095	3.474	3.532
Brasil	13.181	14.190	15.354	16.692	20.038	22.472	24.431	25.065	27.423	15.602	19.307
Chile	3.183	3.351	3.664	3.705	4.834	6.531	7.323	8.420	7.793	5.646	6.533
Colombia	6.524	5.255	5.151	5.758	6.598	8.479	9.650	13.217	14.052	12.878	16.917
Paraguay	34	29	38	45	55	55	67	73	84	52	64
Perú	1.907	1.750	1.950	2.348	3.564	5.333	5.768	5.555	5.901	4.771	6.087
Uruguay	192	177	185	251	601	789	523	493	214	177	198

Fuente: Centro de Economía internacional. CEI en base a Banco Central de Uruguay FMI. CEI: www.cei.gov.ar/node/26. Documento Electrónico.

Asimismo, tanto Cardoso como Lula ven en el MERCOSUR el embrión de un proyecto de integración de todo el subcontinente y el liderazgo en estos espacios de integración como la plataforma necesaria para tener más poder de negociación en

foros internacionales⁴³, lo que se fortalece con su positiva balanza comercial en comparación con la Comunidad Andina de Naciones, que le permite consagrarse como la organización comercial estatal más dinámica en el sur del continente.

La similitud en los regímenes políticos de sus miembros, le ha permitido a MERCOSUR determinar que los procesos de integración y ampliación tengan un mismo lineamiento, así como la reducción de las fricciones de años atrás. Aunque el autor Juan Albarracín menciona en su texto *“Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica”*, que MERCOSUR es una institución suramericana que tuvo un inicio bastante prometedor, en el cual pudo observarse un incremento substancial del comercio entre los países miembros. Sin embargo, el autor argumenta, que el bloque comercial, liderado por Brasil, ha sido fuertemente golpeado por la crisis brasilera de 1998 y de Argentina del 2001 y hasta el día de hoy solo muestra indicios de un mercado común en el nombre; por mucho tiempo ni siquiera se completó la zona de libre comercio.

No obstante, el papel que ha venido desempeñando Brasil en el MERCOSUR no refleja realmente esa pretensión de liderazgo que se intenta demostrar en esta monografía. “Solo recientemente Brasil ha estado dispuesto a asumir algunos costos financieros de la integración para lograr de esta manera el apoyo de los demás socios. Intentos tímidos de costear los procesos de integración se ven, por ejemplo, con el establecimiento del FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural) y algunos proyectos de infraestructura en las fronteras”⁴⁴.

Por otro lado, si entendemos MERCOSUR como un proceso integracionista puramente económico y comercial, sale a relucir el problema existente entre las económicas de sus principales socios, Brasil y Argentina. Este problema es visto por los brasileros como un problema netamente de la economía Argentina, ya que califica a Argentina como un vecino con problemas estructurales que le generan dificultades para encarar con optimismo los desafíos y oportunidades de un escenario

⁴³ Comparar Albarracín. *“Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica”* p. 12.

⁴⁴ Ver Albarracín. *“Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica”*. pp.12-13.

internacional dinámico. Tal percepción suele prevalecer en analistas económicos, en sectores empresarios, y en artículos y editoriales periodísticos.⁴⁵

Pero si analizamos los argumentos de Argentina hacia Brasil, estos van en contra de la forma como se emplea la política exterior. Argentina percibe a Brasil como un país que intenta cumplir a toda costa su política exterior, principalmente la de su vinculación al Consejo de Seguridad de la ONU, causando que este tipo de dinámicas afecten el proceso de integración, ya que Brasil estaría descuidando su compromiso frente a la organización.

Es necesario mencionar que la mayor debilidad que presenta MERCOSUR, es su ausencia de supranacionalidad, es decir su falta de capacidad para tomar decisiones que abarquen temas relacionados con los mercados y la institución. Esta falta de independencia jurídica, se debe a que todas las decisiones deben ser discutidas y aprobadas en los respectivos parlamentos de cada país miembro, para que así estas decisiones entren en vigencia.

Finalmente, para concluir con respecto a la importancia del MERCOSUR para Brasil, es importante enmarcar que:

Brasil posee uno de los 10 mayores parques industriales del mundo, relativamente eficiente y diversificado en sus exportaciones, compuestas en más de 50% por manufacturas y productos de tecnología avanzada, que suplantaron al azúcar, el café, el cacao y otros *commodities* de escasa elaboración. El esfuerzo de integración con Argentina, teniendo como base el MERCOSUR, apunta a la ampliación de su espacio económico, favorecido por la contigüidad geográfica, a lo largo de la plataforma continental, cuyo eje Río de Janeiro-San Pablo-Córdoba-Rosario-Buenos Aires, constituye la región de mayor desarrollo del subcontinente. La perspectiva brasileña es que la unión aduanera evolucione hacia un mercado común, unificando las políticas macroeconómicas y articulando las bases de un Estado supranacional, como la UE. Esto permitiría a Brasil concretar su destino de potencia mundial, no aisladamente sino integrado con los demás países de América del Sur. Es un proyecto distinto del ALCA, dentro del cual circularían solamente mercancías y capitales, no la fuerza de trabajo, y por consiguiente se contraponen a los propósitos tanto económicos como políticos de EEUU⁴⁶.

Y aunque MERCOSUR fue, en sus orígenes, una iniciativa que pretendía estrechar vínculos entre Brasil y Argentina y ordenar las relaciones en función de un la cooperación, creando incentivos para la cooperación económica entre ambos países

⁴⁵ Comparar Peña, Félix. “¿Cuál es el problema real del MERCOSUR?”, 2009. p. 1. Documento Electrónico.

⁴⁶ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. *Nueva Sociedad* 186. Vol. II, N° 18, 1995. p. 150.

y el fortalecimiento de la democracia en el Cono Sur. “Luego de los altibajos sufridos en sus casi veinte años de experiencia, el bloque experimentó una reconfiguración y avanzó en aspectos importantes en el marco de la política exterior seguida por el gobierno de Lula”⁴⁷.

El MERCOSUR está aportando nuevos insumos a la búsqueda brasileña de liderazgo regional, su iniciativa de integración regional en América del Sur permitió al MERCOSUR proyectarse más allá de sus fronteras originales y adquirir una dimensión continental a partir de intereses de otros Estados para sumarse y relacionarse con el bloque.

Aún con un alcance exterior limitado en cuanto a temas de política internacional, en el campo comercial el MERCOSUR superó los límites geográficos de América del Sur. En este sentido, pueden mencionarse “los tratados bilaterales-birregionales con India y las negociaciones con la Unión Europea, así como fueron las negociaciones sobre la creación del ALCA que se llevaron de forma conjunta. Este comportamiento permitió limitar la influencia norteamericana en la región y la creación del ALCA”⁴⁸. Esta ampliación del área de actuación del MERCOSUR explica, en parte, el éxito relativo del bloque en campos diferentes a las pretensiones y objetivos definidos al momento de su creación.

2.2 BRASIL Y UNASUR

Al evidenciar a Brasil como principal fuente de liderazgo regional, es necesario analizar el desarrollo de UNASUR como una nueva alternativa a la hegemonía estadounidense y también como una estructura para la determinación de los asuntos por parte de sus miembros. Ya que la región dispone de elementos fundamentales para el futuro de la humanidad, como por ejemplo, recursos energéticos renovables y no renovables, importantes reservas minerales y acuíferas, y un enorme potencial de

⁴⁷ Ver Gomes Saraiva, Valença Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. *Revista Diálogo Político, América Latina en el sistema de gobernanza global*. No. 4, 2011. p. 109.

⁴⁸ Ver Gomes Saraiva, Valença Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. p. 109.

producción de alimentos; así como un importante y diversificado parque industrial, universidades y centros de investigación científica y tecnológica.

A diferencia de otras regiones, hay pocas discusiones territoriales entre las naciones sudamericanas, todos ellos con grandes posibilidades de que sean resueltos por la vía de la negociación diplomática, llegado así, a definir a América del Sur como una zona de paz, libre de manifestaciones de intolerancia política, ideológica o religiosa.

Para entender el desarrollo de la Unión de Naciones Suramericanas en la política exterior de Brasil, es necesario precisar que es una comunidad política y económica que integra a los doce países independientes de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Enrique Oliva establece en su texto “*Buenos días unión suramericana*”, como el objetivo principal de esta comunidad “el construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia”⁴⁹.

Las Declaraciones de Cuzco y Ayacucho, las cuales fueron decretadas como los documentos fundacionales de esta organización, reflejan un dedicado proceso de aproximación de los dirigentes políticos de la región, los cuales plasmaron sus intereses y al mismo tiempo configurar un nuevo espacio regional. De igual forma, otra reunión importante para la conformación de la organización fue la reunión Cumbre de Brasilia, donde se definió la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción de la Comunidad; y asimismo, se aprobó las Declaraciones sobre la Convergencia de los Procesos de Integración de América del Sur y sobre la Integración en el Área de Infraestructura, entre otras⁵⁰; y se entiende que una de las obligaciones del subcontinente para lograr el desarrollo es el de la integración regional.

⁴⁹ Ver Oliva Enrique. “*Buenos días unión suramericana*”. 2006. p. 12.

⁵⁰ Comparar Vieira Posada. “La formación de espacios regionales en la integración de América Latina”. 2008. p. 27.

Es en la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y al inicio de la I Cumbre Energética Suramericana en Isla Margarita, el 16 de Abril de 2007, donde se decidió “nombrar este esfuerzo integrador de Suramérica, como “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR)”⁵¹.

Por una parte, se dijo que UNIÓN era más comprometedor que COMUNIDAD. Por otra, que SUDAMÉRICA es una aceptación correcta, pero que SURAMÉRICA es más explícita en su referencia al SUR del planeta, y no tiene connotaciones que la asemejan a un anglicismo o galicismo. Por otra parte, se preservó la referencia a las NACIONES, por corresponder más apropiadamente al contenido humano del proceso que se pretende, que no puede ser sólo Estatal, y porque aún no hemos llegado a una etapa en la cual exista una sola Nación Suramericana.⁵²

Es interesante mencionar que a lo largo de las reuniones los mandatarios dejaron ver su intención en direccionar una integración similar a la europea iniciando con el fortalecimiento de las relaciones comerciales, políticas y sociales, entre los Estados firmantes de la declaración.

Por otra parte, como nos muestra Edgar Viera Posada, en su texto, “*La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*”, UNASUR fue creada, principalmente, “sobre una región con raíces comunes, siguiendo los ideales de libertad, igualdad y fraternidad de la revolución francesa, pero dejando a un lado, a Estados Unidos como fuente de ayuda, para el desarrollo de esta comunidad fraternal. Dando inicio a un nuevo orden en el sur del continente americano, pero esta vez, sin que el principal eje mundial, Estados Unidos, hiciera parte de esta organización”⁵³. Objetivos que en últimas beneficia a Brasil y su política de cooperación sur-sur, ya que se fortalece la agenda de política exterior de los Estados suramericanos hacia su misma región.

⁵¹ Ver Comunidad Andina. Tema de búsqueda: (Comunidad Sudamericana de Naciones CSN. I Cumbre Energética Suramericana - Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno), 2007. Consulta electrónica.

⁵² Ver Cardona, Diego. “El ABC de UNASUR: Doce preguntas y respuestas”. *Revista de la Integración - Secretaría General de la Comunidad Andina*. No. # 2. Julio de 2008. p. 20.

⁵³ Ver Vieira Posada. “La formación de espacios regionales en la integración de América Latina”. 2008. p. 27.

Aunque son muchos los proyectos que tienen UNASUR, en verdad son muy pocos los que han avanzado y mucho menos los que se han vuelto realidad; aunque aún así, sigue siendo esta institución un gran avance en la región.

Con la llegada de Luis Inácio “Lula” da Silva a la presidencia de Brasil en el 2002, se estableció a Suramérica como una prioridad de la política exterior brasilera, llevándolo a la práctica a través de la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones y, posteriormente, de la UNASUR.

Por otro lado, a raíz de la crisis política que se desató en Suramérica entre los gobiernos de Colombia, Venezuela y Ecuador debido a los bombardeos que el ejército colombiano realizó en territorio fronterizo ecuatoriano para combatir al grupo guerrillero de las FARC, el presidente Lula entró a mediar en la crisis proponiendo “la creación de un Consejo de Seguridad Suramericano que permitiera coordinar las políticas de seguridad entre sus miembros y evitar de esta manera violaciones a la soberanía territorial de los países en acciones de combate al crimen organizado y al narcotráfico y posibles actitudes permisivas o descuidadas por parte de las fuerzas armadas de algunos países en las zonas de frontera”⁵⁴. De esta forma Brasil deja muy clara su intención de establecer un régimen de seguridad suramericano, pero con la aclaración de que sería independiente a la Organización de Estados Americanos (OEA), llegando con un objetivo claro de apartar a los Estados Unidos de la administración de los asuntos de seguridad y defensa suramericanos.

Con respecto a la defensa de la Amazonia, Brasil desde la constitución del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1982 ha venido construyendo una política concisa con respecto a la Amazonía.

La intervención de compañías farmacéuticas y de ONGs estadounidenses y europeas en la zona, así como la inclusión de la Amazonía dentro de las agendas de expansión y dominio estratégico de países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia y Noruega, ha tenido en el gobierno brasilero un respuesta totalmente contundente y solida: salvaguardar a toda costa la soberanía territorial de la Amazonía.⁵⁵

⁵⁴ Ver Prieto Corredor. “Brasil Frente a Unasur: Un bajo Compromiso Ante una Enorme Responsabilidad”. p. 5.

⁵⁵ Ver Prieto Corredor. “Brasil Frente a Unasur: Un bajo Compromiso Ante una Enorme Responsabilidad”. pp.7-8.

Si bien el TCA sigue vigente, sus avances en temas de seguridad Amazónica han sido muy pocos, provocando que las miradas lleguen a la UNASUR, en particular al Consejo de Seguridad Suramericano, el cual podría servir como instrumento institucional para vincular de manera definitiva a todos los países suramericanos, no solo a los que limitan con la Amazonía como Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Guyana. Obligándolos, así, a mantener un compromiso para la preservación de la soberanía de la Amazonía como patrimonio suramericano.

Otro ejemplo claro donde puede apreciarse el enlace entre UNASUR y Brasil fue en el marco de la “Primera Cumbre Suramericana realizada en Brasilia en el año 2000, debido a la creación de la Iniciativa Integración Regional Suramericana (IIRSA), que busca desarrollar la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en Suramérica como mecanismo para aumentar los flujos comerciales en la región”⁵⁶.

Brasil destina cerca de US\$15.000 millones, para el desarrollo de este tipo de infraestructura que pueda conectar de forma física a los países de UNASUR, con el fin de aumentar los flujos comerciales existentes. Esta iniciativa es ahora considerada por los miembros de UNASUR como parte del proceso de integración suramericano, con el cual se intenta acrecentar las relaciones comerciales entre sus miembros, y las empresas brasileras de construcción han aprovechado aquella inversión en infraestructura, existente en la actualidad, para crecer y expandirse. El autor del texto “*Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña*” Lia Vals Pereira afirma que, otras industrias como la petrolera, la de extracción de minerales y empresas pertenecientes al sector financiero brasiler también se han visto beneficiadas, generando grandes utilidades y permitiendo su crecimiento.⁵⁷

Una de las fortalezas claras de UNASUR con respecto a MERCOSUR y su antecesora la Comunidad Sudamericana de Naciones, es la determinación de una agenda a seguir. Esta, a diferencia de las otras organizaciones suramericanas, abarca

⁵⁶ Ver Vals Pereira, Lia. “Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 9, No. 2. 2009. p. 72

⁵⁷ Comparar Vals Pereira. “Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña”. p. 72

realmente muchos de los problemas que sufre el subcontinente, desde temas ambientales hasta seguridad fronteriza, con unos objetivos específicos que buscan el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembros, la necesidad de lograr un desarrollo social y humano, el acceso a la educación y el reconocimiento de títulos académicos, la integración energética, el desarrollo de la infraestructura que posibilite una interconexión regional, la integración financiera, la protección del medio ambiente, el desarrollo de mecanismos que disminuyan las diferencias entre los Estados miembros, la conformación y consolidación de una identidad suramericana, el acceso universal a los servicios de salud, el avance en cuanto a los temas migratorios al interior de la unión, la cooperación en temas económicos y comerciales, la integración en materia industrial y todo lo que aquella pueda incluir, el aumento del apoyo a la investigación científica y en todos los campos, el entendimiento y la promoción de las diferencias culturales presentes, la participación ciudadana en la formulación de políticas que afecten la integración regional, la coordinación entre aquellos mecanismos especializados en temas como el terrorismo, el tráfico ilegal de personas y drogas, etc., la cooperación entre las entidades judiciales de los Estados miembros, la cooperación en materia de defensa, la cooperación para el desarrollo de la seguridad ciudadana y la cooperación sectorial, para lograr un intercambio de información y experiencias.⁵⁸

Sin embargo, UNASUR como una unión de naciones mantiene una baja competitividad comparada con otras asociaciones y mercados emergentes, además de estar marcada por grandes desigualdades e irregularidades en la distribución del ingreso, concentración de la riqueza y un alto nivel de pobreza. Estas características han impedido de momento un avance de UNASUR, un mayor crecimiento de la economía suramericana y una mayor expansión de sus productos en los mercados internacionales.

⁵⁸ Comparar Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR. “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”. 2008. Documento Electrónico.

Finalmente, otros factores que afectan la sostenibilidad del crecimiento de la economía suramericana son: primero la imposibilidad de un desarrollo independiente de los sistemas productivos hacia los mercados externos, segundo, la menor competitividad de sus precios y de sus tasas de productividad comparadas con las de grandes competidores como China; tercero, las clases dirigentes que apoyan el *status quo* actual, y por último, la injerencia estadounidense en diversos asuntos políticos. Esto conduce a que los gobiernos locales busquen definir, en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas, políticas claras y concisas para lograr avanzar en temas económicos, afianzando en mayor medida, los mercados suramericanos, con respecto a los más competitivos.

Sí se analiza la influencia de los factores políticos y económicos de la región, nos da como resultado una serie de debilidades, como son:

La primera es estructural: los mercados internos de los países miembros son de poca envergadura y por lo tanto; ninguno de estos se constituye netamente como motor de la integración. El segundo punto débil pero no menos importante se deriva del hecho que, a menudo, las declaraciones voluntaristas de los responsables políticos no van acompañadas de efectos concretos, a falta de un consenso interno sólido a favor de la integración [...]. El tercero, de carácter extraeconómico, se relaciona con la inestabilidad política característica de prácticamente todos los países miembros.⁵⁹

⁵⁹ Ver Quenan, Carlos. "Qué pasa con la integración económica andina?". *Geoenseñanza*. Vol. 6., N° 1. Junio 8 de 2001. p. 17.

3 EL LIDERAZGO DE BRASIL EN LA REGIÓN

No es una novedad argumentar que desde la redemocratización brasilera en los años ochenta y principalmente desde la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, Brasil se ha convertido en el grande suramericano, no solo en el ámbito económico, algo que no es nuevo, sino también en temas políticos e internacionales. Los índices de este protagonismo son abundantes: “desde la cantidad y el relieve de los líderes mundiales que visitan sus ciudades hasta la vocación de los actores más decisivos del planeta por establecer acuerdos y asociaciones con ese país”⁶⁰. Potencialmente Brasil se ha hecho cada vez más fuerte con respecto a su voz diplomática en los organismos multilaterales, en especial en los destinados a cuestiones políticas, económicas y comerciales. El reciente hallazgo de petróleo en su país logra consolidar su posición, ya que reduce su dependencia del exterior, lo que fortalece su liderazgo en América del Sur, como también en su condición de ser el único Estado suramericano con vocación de actor global.

El tradicional rival económico de Brasil en Suramérica ha sido Argentina, y en Latinoamérica ha sido México, pero ambos países han venido perdiendo peso en la región dejando un nuevo espacio a Venezuela, que desde hace algunos años, a la cabeza del presidente Hugo Chávez, ha hecho uso de sus ingresos derivados del petróleo y de su proyecto político para ganar influencia en la región y opacar en cierta medida el papel de otras naciones incluyendo el brasileño. Por otro lado, Estados Unidos también hace parte de los países que han venido perdiendo liderazgo en la región suramericana, su mayor socio en la región sigue siendo Colombia, con el cual posee un vínculo estratégico; pero en general, los países de América del Sur han optado por el desarrollo de una integración regional que por una ampliación y consolidación de relaciones con la potencia norteamericana. La vieja postura brasileña de indiferencia hacia el norte y de rivalidad hacia el sur se ha transformado y

⁶⁰ Ver La Nacion.com. Tema de búsqueda: (El Liderazgo de Brasil). 2011. Consulta electrónica.

organizado coherentemente durante las últimas administraciones, dejando a América del Sur como una prioridad estratégica para Brasil.

3.1 LIDERAZGO EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL

El término “Liderazgo” se entiende como “la capacidad que tiene la clase dominante de otros Estados independientes, para determinar su comportamiento en función de los objetivos prioritarios de su política exterior, así como representar, impulsar y materializar los principales objetivos externos de ese grupo de Estados del Sistema Internacional, con el consentimiento soberano de sus integrantes, en un periodo histórico determinado”⁶¹.

A pesar de ser una palabra en constante uso en las relaciones internacionales, el concepto de liderazgo se logra confundir con dominación y hegemonía. La distinción de Kindleberger entre liderazgo y dominancia permite generar algo de claridad conceptual. Por un lado,

Dominancia describe una situación donde una entidad (persona, país etc.) es afectada considerablemente por las acciones de una segunda entidad –que sería la dominante– mientras que las acciones de la primera no tienen ningún efecto significativo sobre la segunda. Por el contrario, **liderazgo** se concibe como el persuadir a otros a seguir un curso particular de acción que, inclusive, puede ser contrario a sus intereses más inmediatos.⁶²

Si bien esta definición de liderazgo permite distinguir entre dos fenómenos, no ofrece indicadores precisos para determinar si un país es o no un líder. Stefan Schirm en su texto “*Aplicación de los indicadores y las variables explicativas de la nueva política internacional en Brasil*” presenta cinco criterios con los cuales se puede establecer la existencia de un Estado líder.

[...] En primer lugar, este tiene que demostrar abiertamente su pretensión de ser líder. Adicionalmente, debe ser posible observar un nivel de iniciativa y de búsqueda de liderazgo

⁶¹ Ver Díaz Palacios. “Posibilidades y desafíos del liderazgo de Brasil en Suramérica”. p. 9.

⁶² Ver Kindleberger, Charles. *Dominance and Leadership in the International Economy. Exploitation, Public Goods, and Free Rides. International Studies Quarterly*, 1981. p. 243.

en las actividades y acciones de un país en la política regional y/o internacional. El líder debe además gozar de la aceptación por parte de otros Estados. Es decir, su pretensión de liderazgo no puede ser rechazada enfáticamente por los supuestos “seguidores” y esta debe ser reconocida por otros Estados líderes. Igualmente, un líder tiene que tener la capacidad de ejercer su rol. Esto significa que posee recursos militares, económicos, políticos, ideales y/o administrativos que le permitan persuadir a otros estados. Finalmente el líder debe poder influir efectivamente sobre el comportamiento de sus seguidores.⁶³

Es por esto que en el caso de Brasil si bien es un líder regional, no siempre se tiene éxito con sus iniciativas, pero aún así mantiene un grado considerable de influencia sobre la agenda regional. Permitiendo por ende, que Brasil puede ser considerado como líder regional, ya que la mayoría de iniciativas y proyectos sobre cooperación sur-sur se desarrollan bajo su influencia y los demás Estados de la región cuentan con su consentimiento para desarrollar proyectos con impacto regional.

3.2 BRASIL COMO LIDER EN SURAMERICA

La visión de líder regional por parte de Brasil no siempre estuvo tan marcada como en la actualidad. A partir de la redemocratización brasilera en los años ochenta y principalmente desde la presidencia de Fernando Henrique Cardoso es que podemos observar a Brasil interesado en fortalecer e institucionalizar su relación con los vecinos. Anterior a este periodo, la relación de Brasil con los demás países de la región no era tan estrecha, particularmente con Argentina, su principal socio regional en la actualidad. Esta relación podría describirse como distante, marcada por el desinterés y en muchos casos por la rivalidad y la desconfianza, como se describió en el capítulo anterior. Por otra parte y en gran medida, la distancia entre Brasil y sus vecinos se debe a su particular historia en el siglo XIX, ya que “en contraste con las repúblicas hispanoparlantes, Brasil era un país con una monarquía que hablaba la

⁶³ Ver Schirm, Stefan A. “Aplicación de los indicadores y las variables explicativas de la nueva política internacional en Brasil”. En *Globalization and the New Regionalism: Global Markets, Domestic Politics and Regional*. 2005. pp. 110-111.

lengua portuguesa [...] Además, se sentía más cerca de Europa que de sus vecinos, los cuales veía como “anárquicos y salvajes”⁶⁴. Pero como se mencionó anteriormente, con el retorno de la democracia en Brasil y en otros países de la región fue posible cambiar la dinámica de las relaciones.

[...] la nueva constelación regional y los dramáticos cambios del sistema internacional con la caída del bloque soviético y la globalización conducen a un reposicionamiento de Sudamérica en la agenda diplomática brasilera. La consecución de la integración del subcontinente bajo liderazgo brasilero se vuelve una necesidad para poder inserir al país en un orden mundial con enormes asimetrías de poder. Mantener la estabilidad de la región y promover una mayor integración de las economías vecinas con Brasil se vuelven objetivos prioritarios de la política exterior brasilera. En este contexto, el liderazgo en la región es visto como la plataforma que permite a Brasil ser reconocida como potencia media global.⁶⁵

Brasil en los últimos años ha ganado importancia e influencia en diferentes campos del escenario internacional, gracias en parte a que su economía ha venido creciendo hasta alcanzar posiciones privilegiadas de países con importantes índices de industrialización y desarrollo. Por otra parte, “es la mayor economía de Suramérica, pues representa la mitad del PIB total de los países de América del Sur”⁶⁶. Además cuenta con empresas multinacionales importantes como Petrobras y Vale, las cuales operan en varios países del mundo, permitiendo que Brasil haga parte, no solo como uno de los grandes en la región, sino a su vez, como una potencia emergente en el sistema internacional, compartiendo protagonismo con potencias afines como Rusia, India, China y ahora Sudáfrica. Aunque su poder económico y demográfico no es tan amplio como algunos de los demás países del BRICS, si viene siendo una potencia regional, lo que le ha permitido un protagonismo en el continente, no solo por su crecimiento económico, con respecto a los demás países suramericanos, sino también por su papel como líder, mediador e interlocutor a regional.

⁶⁴ Ver Santos, Luís Cláudio. “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 48 N° 2. 2005.p. 2

⁶⁵ Ver Albarracín. “Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica” p. 7.

⁶⁶ Ver John de Sousa Sarah-Lea. “Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA”. 2008. p. 1. Documento Electrónico.

Igualmente Brasil ha tenido en cuenta sus capacidades para considerarse a sí mismo como una potencia regional, como es el hecho de ser el país más grande de la región suramericana, con un “PIB Nominal de 2.421.637 millones de dólares, ubicándose en el puesto 7° a nivel mundial, el mayor de la región; y también con un mejoramiento en su Índice de Desarrollo Humano, que lo ubica en el puesto 84° a nivel mundial”⁶⁷, siendo considerado por el banco Goldman Sachs, “como uno de los cuatro Estados que conforman el denominado BRIC (Brasil, Rusia, India y China) que hacia el año 2050 tendrían un porcentaje de PIB conjunto de cerca de US\$34,951 billones y en cuyos territorios viviría cerca del 40% de la población a nivel mundial posicionándolos cómo las economías más grandes del mundo para el futuro”⁶⁸.

Por otro lado, como lo indica Sarah-Lea John de Sousa en su texto “*Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA*”, Brasil desde la década de 1990, empezando con Fernando Henrique Cardoso y continuando el proceso durante la administración de Luis Inácio Lula da Silva, ha venido desarrollando su política exterior en tres pilares importantes:

1. La promoción de la integración regional, con la intención de alcanzar el desarrollo económico y social. La paz y la estabilidad en la vecindad es asimismo un objetivo importante.
2. El apoyo y la promoción del multilateralismo en el ámbito global, que lo lleva a intervenir activamente en organizaciones internacionales como la ONU y sus diferentes agencias, así como en la OMC, y participar en reuniones y cumbres de la OCDE en calidad de lo que se conoce como “país apertura” en el contexto del proceso de Heiligendamm.
3. La promoción de la cooperación sur-sur, tal como se refleja en iniciativas como el Foro Brasil-África, reuniones periódicas con los países árabes, un número creciente de embajadas brasileñas en países africanos, y el lanzamiento del foro de dialogo IBSA, alianza entre las potencias meridionales de la India, Brasil y Sudáfrica.⁶⁹

Estos tres pilares de la política exterior brasileña, han permitido al país hacer parte de una promoción brasileña del desarrollo en Suramérica, reduciendo así la participación de Estados Unidos en la región, donde se limita la actividad de esta potencia en las discusiones regionales; ya que bajo el liderazgo de Brasil y la

⁶⁷ Ver Fondo Monetario Internacional. Tema de búsqueda (World Economic Outlook Database), Noviembre 2011. Consulta electrónica.

⁶⁸ Ver Bonilla. “La política exterior brasilera como eje del nuevo proceso de integración: La Unión de Naciones Suramericanas (2004-2008)”. p 46. Documento Electrónico.

⁶⁹ Ver John de Sousa Sarah-Lea. “Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA”. 2008. p. 2. Documento Electrónico.

disposición de los países suramericanos por un dialogo político eficaz, se está excluyendo a Estados Unidos de la agenda y de algunas actividades de la región, un ejemplo claro de esto es la creación de UNASUR. Este proyecto brasileño, orientado por su política exterior, se ha dividido en dos partes fundamentales, por un lado promoviendo la integración regional, donde hace parte el MERCOSUR y la UNASUR, y por otro lado fortaleciendo las relaciones bilaterales.

Sin embargo, el fortalecimiento del MERCOSUR como alternativa a la ya fracasada Área de Libre Comercio de las Américas y la reciente formación de la Unión Suramericana de Naciones representan los principales intentos por crear un contrapeso a la influencia de Estados Unidos en la región.

Pese al choque de intereses que existe entre Brasil y Estados Unidos por el liderazgo en la región, Brasil siempre ha estado dispuesto a tener una relación especial, en la medida en que Estados Unidos desee lo mismo. Pero aunque este deseo sigue vivo actualmente, es la cuestión del comercio la principal razón de rivalidad entre Brasil y EEUU, puesto que logra involucrar profundas diferencias económicas, políticas y estratégicas.

Por un lado, se encuentra Brasil como potencia regional, quien junto a Argentina ha gestionado el desarrollo del MERCOSUR como una unión subregional con tres propósitos claros, la libre circulación de bienes, el establecimiento de un arancel común y por último, la aceptación de una política comercial común. Y por otro lado, se encuentra Estados Unidos, el cual intentó impulsar el ALCA como principal y más importante tratado de libre comercio en las Américas.

Lo mencionado anteriormente se puede observar en las declaraciones del ex Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, en las cuales plasmaba la idea de que “El establecimiento del Alcsa, teniendo como núcleo el MERCOSUR, no convenía a EEUU, representaba un gran obstáculo a su proyecto de integración hemisférica subordinada y otorgaría más capacidad de negociación a Brasil y los

demás Estados de la región del que tendrían individualmente en cualquier negociación que fuesen a encarar hacia el ALCA”⁷⁰

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se empieza a hacer énfasis en la idea de América del Sur y en el proyecto del Alcsa, el cual fue una iniciativa del gobierno brasileño, donde la idea original fue “crear una Zona de Libre Comercio en la región sudamericana, regida por el principio de promover la liberación comercial [...] con el objetivo de una rápida liberación [...] entre los países de la región en un plazo máximo de diez años, entre 1995 y el 2005.”⁷¹

Es allí, donde Brasil empieza a configurar la idea de mantener un papel protagónico en la región mediante la firma de acuerdos comerciales y la creación de organizaciones internacionales, las cuales no estarían lideradas por los Estados Unidos, dejando así, un legado importante en política exterior para el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.

Fernando Henrique Cardoso lo definió de la siguiente forma: “una reafirmación de la propia identidad de la América del Sur como región, donde la democracia y la paz permitirían una integración cada vez más intensa entre países que conviven en vecindad”. Y realzó: “La vocación de la América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de trabas y obstáculos al comercio, y por el perfeccionamiento de las conexiones físicas en transportes y comunicaciones”⁷². Permitiendo así, que Brasil a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) financiara emprendimientos de infraestructura y cooperación técnica en países vecinos, aunque conducidos por empresas brasileñas. Logrando entender que la cooperación e integración regional, a partir de diferentes agencias gubernamentales, estuvieran ligadas al desarrollo brasileño.

⁷⁰ Ver Celso Amorim, “Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. Gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty agosto 93 a dezembro 94”, *Business Week*. Vol. II, Nº 18, 1995. p. 297.

⁷¹ Ver Editorial. “ALCSA: Una nueva iniciativa de integración latinoamericana”, 1994. Documento Electrónico.

⁷² Ver Cardoso, Fernando Henrique. “O Brasil e uma nova América do sul”. En *Valor Econômico*, 2000. p. 1.

Con respecto a los acuerdos bilaterales suscritos por Brasil, este ha venido demostrando una mayor disposición de realizar reajustes más equitativos en la compra de servicios. Por ejemplo, “Brasil aceptó pagar más por el gas que importa de Bolivia y por la cuota de electricidad paraguaya generada en la hidroeléctrica binacional de Itaipú”⁷³. Esto se presenta gracias a la implementación de la cooperación sur-sur como parte de la política exterior de Brasil, ya que se busca mantener alianzas más equilibradas con los países vecinos.

Estas actuaciones nos permiten entender que Brasil en la región continua mostrando rasgo de liderazgo al presentar y fomentar iniciativas regionales, al igual, que al “apoyar” algunas de las iniciativas de los demás países de la región. Sin embargo, este liderazgo, viene siendo un tema sensible en el continente, ya que aparentemente Brasil tiene más reconocimiento como líder suramericano por parte de actores internacionales que no hacen parte de la región, como por ejemplo Estados Unidos, la Unión Europea y los demás miembros del BRIC, que de sus propios vecinos. “No obstante, es posible observar un cierto reconocimiento implícito del liderazgo brasilero en la región: en el momento que hay una crisis regional se ha vuelto común viajar a Brasilia (o comunicarse con Brasilia) y buscar la intermediación brasilera”⁷⁴ Lo que en últimas traduce, que así no haya reconocimiento por parte de los demás países de la región, si hay una visión hacia Brasil como líder del subcontinente.

Y finalmente Brasil, a lo largo de la historia, ha venido demostrando una serie de percepciones unificadoras, las cuales desembocaron en lo que se denomina como “Herencia Diplomática”.

Sin embargo, el elemento más importante en la identidad nacional de Brasil en el aspecto diplomático se dio con la aparición de José María da Silva Paranhos, Barón de Río Branco; uno de los personajes más importantes en el enfoque de la diplomacia y la tradición que hoy por hoy tiene el Palacio de Itamaraty; aunque su enfoque traía la tradición portuguesa y los avances de Quintino Bocayuva y Joaquim Tomas do Amaral Vizconde de Cabo Frío que fueron los primeros ministros de relaciones exteriores bajo un esquema político diferente al imperio, dieron los avances iniciales en una identidad de lograr los acuerdos diplomáticos y

⁷³ Ver Albarracín. “Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica” p. 14.

⁷⁴ Ver Albarracín. “Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica” p. 15.

fronterizos a través de la doctrina clásica del arbitramiento, pero que en el ciclo del Barón de Río Branco se logró una integración territorial y la definición de los contornos geográficos que tiene Brasil hoy por hoy que se fueron perfeccionando con el pasar del tiempo pero en ningún momento en replantear lo que ya se había hecho durante esta época⁷⁵.

Estas percepciones unificadoras, logran consolidarse y dar paso a una coherencia diplomática, la cual viene siendo desarrollada gracias a factores como su grandeza territorial, el ánimo de la autodeterminación y la búsqueda de liderazgo. Esta racionalidad ha permitido una consecución en su autodeterminación como un actor relevante en el sistema internacional, orientando su política hacia un desarrollo como país. También permiten expresar los avances y retrocesos, las alianzas y retiradas en sus decisiones política en el campo exterior, aún independientes de los gobiernos de turno y de sus tendencias ideológicas, ya sean de derecha o de izquierda, pues sólo hay una percepción común que se mantiene: Brasil es autónomo para escoger su destino hacia el desarrollo y el liderazgo⁷⁶. Pero, acertadamente, el periodista argentino Mariano Grondona observó que no puede hablarse de una política externa de Fernando Henrique Cardoso u otra de Luiz Inácio Lula da Silva, puesto que Brasil, cualquiera sea su gobierno, desarrolla sus relaciones exteriores como política de Estado, manteniendo una línea de continuidad aún dentro de los cambios que puedan producirse.

De este modo, “la construcción de liderazgo brasileño en América del Sur debe ser vista a partir de la idea de *Soft Power*”⁷⁷. La demostración de convergencia de intereses con sus vecinos, especialmente en cuestiones políticas y de defensa, inyecta confianza a las relaciones políticas. Un ejemplo representativo de esto está en UNASUR. A través de ella, la diplomacia brasileña pretendió construir posiciones comunes con los países vecinos ante situaciones de crisis. Es sobre esas bases que se “concibió el principio de “no indiferencia” como una variante del principio

⁷⁵ Ver Granados-Eraza, Oscar. “La reconfiguración brasilera y El Imperio Británico, 1822-1914. ¿Dependencia o estrategia?”. *Revista de las Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad*. No. 2, Vol. 4. Julio-Diciembre 2009. p. 53.

⁷⁶ Ver Serrano Patricia. “Brasil: el proceso de una potencia suramericana”. *Revista Iegap*. Cuaderno de Análisis No. 01/8 12, Noviembre 2008. p. 21

⁷⁷ Ver Gomes Saraiva, Valença Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. p. 110.

internacional de no intervención, dado que abre espacios para que el país se involucre en temas internos en la región si así le es solicitado”⁷⁸.

De igual forma, la creación del G20 comercial es el resultado de esta acción de *Soft Power* de Brasil, donde Brasil consiguió un significativo instrumento para consolidar sus aspiraciones. Otro caso representativo de la actuación brasileña son las negociaciones agrícolas en la Ronda Doha, que no sólo subordinó los avances en las discusiones a los intereses del Sur, sino que también instaló a Brasil como interlocutor directo del Grupo. “Tal como ocurriera en la dimensión regional, donde se pretendía construir una identidad suramericana, también la construcción del rol de mediador entre el Norte y el Sur fue una forma de consolidar una identidad colectiva de este nuevo grupo”⁷⁹.

Con esta alianza fue posible desarrollar otras arenas de discusión juntos con los países del Sur, como impulsar la cooperación sur-sur, “un término que no sólo refleja el propósito de la cooperación, sino también los países involucrados y la naturaleza de la asociación”⁸⁰.

Al sumarse a los países destacados en la política internacional, Brasil va consolidando los dos propósitos básicos de su política exterior, estos son, “construir, a través de la diversificación de sus aliados, su autonomía de cara al sistema internacional y reivindicar su dimensión de potencia regional”⁸¹.

En pocas palabras, la integración brasileña con la región fue identificada como la mejor estrategia para la inserción internacional y regional, ya que posibilita desarrollar el potencial brasileño de crear un bloque capaz de ejercer una mayor influencia internacional, al igual que fortalecer la cooperación sur-sur incluyendo países que son considerados de menor relevancia política, e involucrarlos en una estrategia global. Dando como resultado una consistencia en el liderazgo regional de Brasil, convirtiéndolo posiblemente, en el interlocutor legítimo de los países del Sur.

⁷⁸ Ver Gomes Saraiva, Valença Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. p. 110.

⁷⁹ Ver Gomes Saraiva, Valença Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. p. 112.

⁸⁰ Ver Gomes Saraiva, Valença Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. p. 113.

⁸¹ Ver Gomes Saraiva, Valença Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. p. 113.

3.3 CONVIVENCIA DE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN.

Estados Unidos a través de la historia ha venido modificando gradualmente su política exterior hacia América Latina, dejando atrás el aislacionismo de los tiempos de la Doctrina Monroe, para entrar en una dinámica más intervencionista en las problemáticas globales, pasando a un segundo plano su relación con los países latinoamericanos y dándole prioridad a las naciones con importantes recursos estratégicos. Por esta razón:

Estados Unidos ha emprendido desde hace ya varios años una campaña activa para usar la política económica como una herramienta para consolidar la hegemonía estadounidense. Al intentar estandarizar las relaciones comerciales bajo el modelo del NAFTA, utilizar la ayuda para fomentar dependencia y forzar la apertura de mercados y condicionar las finanzas internacionales a través de las organizaciones financieras multilaterales, el país de norte impulsa sus propios intereses y no toma en cuenta los de la región.⁸²

Sin embargo, el fortalecimiento del MERCOSUR como alternativa a la ya fracasada Área de Libre Comercio de las Américas y la reciente formación de UNASUR representan por lo menos intentos de crear un contrapeso a la influencia de Estados Unidos en la región.

Por un lado, se encuentra Brasil como potencia regional y gestor de la independencia política y comercial hacia el norte. Y por otro lado, se encuentra Estados Unidos, el cual ha mantenido un predominio comercial como principal socio de varios países de la región.

Es cierto que la relación entre Brasil y Estados Unidos no siempre han sido amistosa; “En el siglo XIX, el gobierno brasileño suspendió tres veces (1827, 1847 y 1869) las relaciones diplomáticas con Estados Unidos pese a que desde 1848 ya destinara a ese mercado parte importante de sus exportaciones de café. Las relaciones entre ambos países mejoraron después de 1870, y el alineamiento con Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX fue reflejo de una complementariedad

⁸² Ver Bayona, Paola. Buzón, María Fernanda. Castañeda, Kelly. Naizir, Grace. Rodríguez, Gina. Rosales, Diana. Torres, Lucia y Zuluaga, Stefany. “La Política Exterior de los Estados Unidos de América hacia América Latina en el proceso de globalización: Una etapa crucial”. *Revista Memorias* Vol. 5, N° 3 Noviembre, 2006. p. 5.

económica en la que las ventas de Brasil dependían entre 60% y 70% de las exportaciones de café y, en igual proporción, del mercado norteamericano”.⁸³

En otras ocasiones, aunque ha existido apoyo por parte de Brasil hacia Estados Unidos, también se ha mantenido al margen en cuestiones que no involucraran sus intereses, como por ejemplo “en 1849, cuando Inglaterra anexó la Costa de Mosquitos, en Nicaragua, Brasil apoyó la protesta estadounidense, pero dejando en claro que no participaría en una guerra y reservando su «facultad de obrar conforme a sus intereses y a la dignidad de la Corona Imperial»”⁸⁴. También en 1861, Brasil “no aceptó la invitación del secretario de Estado norteamericano, W.H. Seward, para intervenir conjuntamente contra la ocupación de México por las fuerzas de Napoleón III, aunque el emperador Don Pedro II personalmente no aprobaba la instalación de un régimen monárquico bajo la dominación de Francia; se alegó que no había mayor interés en la cuestión”⁸⁵. De manera que los intereses de Brasil se restringían primordialmente a la Cuenca del Plata y, en cierta medida, a los demás países de América del Sur.

Pero las diferencias entre estos dos países no terminaron allí, si nos enfocamos en un periodo más reciente, se puede identificar que los inconvenientes se acrecentaron cuando Brasil, bajo la conducción del canciller Celso Amorim,

en 1993 iniciara negociaciones para armar una red de acuerdos de libre comercio con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y crear en un plazo de 10 años el Área de Libre Comercio Sudamericana (Alcsa). Este proyecto desarrolló y amplió la Iniciativa Amazónica, que Brasil lanzara en 1992, tras la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Y probablemente el anuncio del presidente Itamar Franco (1992-1995), en octubre de 1993, haya incidido, entre otros factores, para que el presidente Bill Clinton (1993-2001) procurase revitalizar la Iniciativa para las Américas lanzada por George Bush (1989-1993) en 1990, proponiendo a fines de 1994 la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de hecho una ampliación del Tlcan que abarcaría todo el hemisferio para 2005⁸⁶.

⁸³ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. *Nueva Sociedad* 186. Vol. II, N° 18, 1995. p. 143.

⁸⁴ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 145.

⁸⁵ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 145.

⁸⁶ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 148.

Como se enuncio anteriormente, Brasil no tenía interés en darle prioridad al ALCA sobre el MERCOSUR, ya que no podía permitir, como lo hizo Argentina, que “su parque industrial se desmantelara y quedara convertido en chatarra bajo una devastadora reducción de aranceles y soportando crecientes saldos negativos en su balanza comercial”⁸⁷. El embajador Samuel Pinheiro Guimarães denunció el ALCA como parte de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de Estados Unidos, “que realizaría su designio histórico de incorporación subordinada de América Latina a su territorio económico y a su área de influencia político-militar, e insistió en que Brasil debía abandonar los entendimientos para su implementación: El ALCA llevará a la desaparición del MERCOSUR, advirtió”⁸⁸.

“MERCOSUR es más que un mercado; es, para Brasil, un destino”⁸⁹, afirmó Cardoso en una entrevista. Y esta frase, expresando la continuidad esencial de la política exterior brasileña, repercutió en Estados Unidos, lo que llevó a Henry Kissinger a constatar que

el MERCOSUR tendía a presentar los mismos rasgos de la Unión Europea, que buscaba definir una identidad política distinta de EEUU, si no una manifiesta oposición. Especialmente en Brasil hay líderes atraídos por la perspectiva de una América Latina políticamente unificada que choca con EEUU y con el Tlcan, observó Kissinger”. Según percibió, mientras se concebía el ALCA como un área de libre comercio, el MERCOSUR representaba una unión aduanera, que por su naturaleza tendría un arancel externo común más alto que el vigente entre los Estados asociados, buscando evolucionar hacia un mercado común; señalaba que ello no sería conveniente, porque probablemente afirmaría la identidad latinoamericana como separada y, de ser necesario, opuesta a EEUU y al Tlcan. «... Todo esto ha creado un potencial de disputas entre Brasil y EEUU sobre el futuro del Cono Sur del hemisferio occidental», reconoció Kissinger⁹⁰.

Las cosas no cambiaron con la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva, el presidente de los brasileños, no solo criticó la política externa de estadounidense diciendo que de cada diez palabras de Bush, nueve se refieren a la guerra; dijo también que la propuesta del ALCA, como está formulada por Estados Unidos, “no

⁸⁷ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 149.

⁸⁸ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 149.

⁸⁹ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 150.

⁹⁰ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 151.

es una propuesta de integración sino una política de anexión, y nuestro país no será anexado”⁹¹. Sin embargo, más por conveniencias políticas que por intereses comerciales, Brasil siguió con las negociaciones del ALCA, pero todo indica que Brasil continuará elaborando su política exterior encaminada a mantener sus intereses.

Luiz Alberto Moniz argumenta en su texto “*Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional*” que “el ALCA sin el MERCOSUR, y especialmente sin Brasil, es irrelevante para Estados Unidos. Brasil es el decimotercer destino de las exportaciones de Estados Unidos, y éste el segundo comprador de Brasil, después de la Unión Europea.

En tales circunstancias, Estados Unidos necesitaba tener un mejor entendimiento con Brasil, apoyando al gobierno de Lula en su intento de aliviar la pobreza, con el objetivo de evitar una crisis profunda que dañaría las perspectivas de recuperación de toda la región y afectaría, incluso, a la superpotencia. El encuentro de tres horas entre los presidentes Bush y Lula, el 20 de junio de 2003, no fue meramente protocolar y usual, como lo demostró el hecho de que estuvieran acompañados por 10 ministros, para examinar y discutir los problemas que afectan las relaciones entre los dos países y hacer un balance maduro de sus divergencias y convergencias, en la búsqueda de soluciones consensuadas. “Pero existen profundas diferencias entre los dos países en el trato comercial, difíciles de resolver porque no dependen de la voluntad de Bush. Las concesiones hechas hasta ahora por Estados Unidos respecto del acceso al mercado en igualdad de condiciones no son consideradas suficientes por el gobierno brasileño. De cualquier modo, ese encuentro demostró que para ser honrado por Estados Unidos, un país no necesita mantener «relaciones carnales» ni renunciar a su política externa”⁹².

En consecuencia, la tensión con Estados Unidos fue favorable para Brasil, en cuanto que este, paulatinamente adopto un rol más activo en la política internacional.

⁹¹ Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 155.

⁹² Ver Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. p. 155.

Ya que una mayor participación suya en los foros internacionales fortalecía la posición de los países del Sur en negociaciones multilaterales, logrando así, conjugar su liderazgo con el establecimiento de un intenso dialogo con los países de la región. “Este escenario permitió la construcción de la ambición brasileña de convertirse en una potencia global a la vez que transferiría aspectos de legitimidad para que Brasil asumiera el papel de líder regional”⁹³.

⁹³ Ver Gomes Saraiva, Valença Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. *Revista Diálogo Político, América Latina en el sistema de gobernanza global*. No. 4, 2011. p. 108.

4. CONCLUSIÓN

Esta monografía presenta la cooperación sur-sur para analizar el comportamiento de Brasil, en materia de política exterior, hacia sus vecinos de América del Sur. Igualmente se ha intentado identificar si realmente existe un proyecto de liderazgo por parte de Brasil para reducir el predominio de Estados Unidos en la región.

Esto nos ha permitido entender que Brasil en los últimos años ha venido expresando abiertamente su pretensión de liderazgo regional, desarrollando no solo actividades tendientes a fortalecer la posición brasilera en el subcontinente, sino también tratando de liderar procesos institucionales beneficiosos para la región, como es el caso de MERCOSUR y UNASUR. A través de estos proyectos de integración regional y otras iniciativas de índole económica, es que el gobierno brasilero ha logrado penetrar con éxito mercados vecinos, manifestando de esta forma su posición frente a la influencia norteamericano en la región, y a su vez estrechando los vínculos políticos entre los países suramericanos.

No es nuevo argumentar que Brasil es aceptado por la comunidad internacional y, con reserva por los países suramericanos, como líder regional, esto se debe a un largo desarrollo en política exterior de los últimos gobiernos y a su herencia diplomática, lo que lo ha llevado a afianzarse como una de las potencias emergentes del sistema internacional. Pero esta posición como líder de la región, no está del todo asegurada, ya que a largo plazo, Brasil necesita y depende de una mayor influencia en los asuntos de otros países, así como de una mayor voluntad de asumir costos financieros y de soberanía. En este sentido, el actual recelo por parte de los países suramericanos por aceptar absolutamente el liderazgo brasilero, es en parte el resultado de la poca disposición del gobierno brasilero por asumir enteramente los costos de rol que intenta asumir y defender. Es por esto, que esta pretensión de Brasil de afianzarse como líder regional y de desarrollar con éxito sus proyectos multilaterales solo tendrá mayor acogida en los países vecinos cuando Brasil acepte que debe asumir más costos.

Con respecto al desarrollo de la cooperación sur-sur como parte su estrategia de política exterior, es necesario mencionar que Brasil debe aprovechar esta coyuntura en el Sistema Internacional, donde el modelo de cooperación tradicional está siendo reevaluado, para incentivar el modelo del sur, con el cual se pretende estrechar relaciones comerciales basadas en el respeto a la soberanía, la equidad y la igualdad de oportunidades. Es claro que el escenario que se está viviendo actualmente en el mundo presenta una oportunidad para intensificar los mecanismos de cooperación sur-sur. Si bien la región suramericana, en cabeza de Brasil, ya ha mostrado bastante actividad en lo relativo a esta forma de cooperación, el contexto de descontento de los países en desarrollo también va a permitir el surgimiento y fortalecimiento de esta nueva propuesta de cooperación, reduciendo de esta forma ese predominio de la cooperación norte-sur que se ha implementado en la región suramericana y del mismo Estados Unidos.

Por otro lado, dentro del grupo de las economías en desarrollo de Suramérica, Brasil es el que presenta un mayor dinamismo económico y comercial, permitiendo que sí logra desarrollar eficazmente este proceso de cooperación, se incrementaría notablemente su liderazgo en el sistema de cooperación internacional, potenciando el mecanismo de cooperación sur-sur. Permitiendo por ende, que este revolucionario proyecto se convierta en un modelo de cooperación alternativo a los mecanismos tradicionales de asistencia para el desarrollo y la cooperación norte-sur.

De igual forma, el fortalecimiento de los acuerdos multilaterales entre los países suramericanos en materia comercial, política, social y económico, como es el caso de UNASUR y MERCOSUR, van a traer un efecto positivo para el desarrollo de la región, ya que como lo se ha visto a lo largo de la investigación, la cooperación sur-sur es un tipo de cooperación entre iguales, la cual logra favorecer el entendimiento mutuo, a través de intercambio de experiencias similares de desarrollo entre los mismos países del sur.

Es por esta razón, que el fortalecimiento de la cooperación sur-sur entre los países suramericanos, incentivado por Brasil en materia comercial, puede tener un efecto positivo en la región. Pero solo en la medida en que se logre fortalecer los

procesos institucionales de la región, creando así un sustento comercial y político. Ya que de esta forma se estaría potenciando el crecimiento económico de la región, por medio del sostenimiento y desarrollo de las economías internas de cada país.

Es necesario aclarar que el crecimiento económico que se podría generar, por medio del fortalecimiento de la cooperación sur-sur, debe estar integrado por acuerdos bilaterales y multilaterales, evidenciando de esta forma la importancia del compromiso en el desarrollo del MERCOSUR y la UNASUR, dos procesos puramente suramericanos, los cuales podrían llegar a ser un excelente relacionamiento suramericano sin la participación de Estados Unidos. Mostrando así, un desarrollo económico, social, político y comercial alcanzado por la integración regional.

De ahí la importancia del desarrollo de la cooperación sur-sur, dentro del escenario internacional, ya que este mecanismo que facilita la coordinación de recursos y políticas tanto económicas como sociales, que tienen como objetivo un mayor desarrollo entre los países del sur y de esta forma lograr mayor estatus en el Sistema Internacional.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el efecto del fortalecimiento de la cooperación sur-sur como parte de la política exterior de Brasil en materia comercial, política, social y económica, en pro del desarrollo de la región suramericana, logrando un futuro posicionamiento y desarrollo de UNASUR y MERCOSUR, puede llegar a ser positiva. Puesto que los proyectos que se tienen a largo plazo, pueden reducir el predominio de Estados Unidos en temas de cooperación internacional, y de igual forma fortalecer la infraestructura interna, tanto económica como física, logrando por ende, una consolidación institucional y un aumento en la inversión regional.

BIBLIOGRAFÍA

Cervo, Amado Luiz. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

Díaz Palacios, Alejandro F. *Posibilidades y desafíos del liderazgo de Brasil en Suramérica*. La Habana: Editorial Universitaria, 2008.

Oliva, Enrique, “*Buenos días unión suramericana*”, Buenos Aires: Editorial NAC&POP, 2006.

Santana, Carlos H y Turdó, Ana. “*La Integración Sudamericana y El rol dinamizador de Brasil*”. Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Buenos Aires: Editorial CAEI - Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2010.

Serrano, Patricia. “*Brasil: el proceso de una potencia suramericana*”. Revista Iegap. Cuaderno de Análisis No. 01/8 12, Noviembre 2008. p. 21

Capítulos o artículos en libros

Clement, Cristopher I. “Confronting Hugo Chávez: U.S. “Democracy promotion” in Latin America”. En: Tinker, Miguel (ed.). *Venezuela, Hugo Chavez and the Decline of an excepcional democracy*. N°. XV. Caracas: Rowman & Littlefield Publishers, INC, 2007. 185-201.

Costa Vaz, Alcides, “A dimensão multilateral do Mercosul”. En: Lessa, Ednete (ed). *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002. 123-134.

González Gómez, Roberto. “La política exterior de los Estados”. En: Roa Garcia, Raul (comp.) *Teoría de las Relaciones Políticas Internacionales*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación, 1990. 31 - 38.

Schirm, Stefan A. “Aplicación de los indicadores y las variables explicativas de la nueva política internacional en Brasil”. En: Polity Press (ed). *Globalization and the New Regionalism: Global Markets, Domestic Politics and Regional*. Stuttgart: Editorial Polity Press, 2007. 102 – 136.

Vieira Posada, Edgar, “Las tentativas de integración de America Latina en el siglo XX”. En: Carbonell, José Antonio (ed). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Andrés Bello, 2008. 95 – 144.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Albarracín, Juan. “Buscando el liderazgo en la región. La política exterior brasilera hacia Sudamérica” En: *Revista Institucional Universidad ICESI de Cali*. N°. 05 (Junio de 2010). 1 - 19

Bandeira Moniz, Luiz Alberto. “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional”. *Nueva Sociedad* 186. Vol. II, N° 18, (1995). 143 – 157.

Bayona, Paola; Buzón, María Fernanda; Castañeda, Kelly; Naizir, Grace; Rodríguez, Gina; Rosales, Diana; Torres, Lucia y Zuluaga, Stefany. “La Política Exterior de los Estados Unidos de América hacia América Latina en el proceso de globalización: Una etapa crucial”. *Revista Memorias*. Universidad del Norte. Barranquilla. N° 006, Vol. 3 (2006): 2 – 37.

Duarte Villa, Rafael y Manuela Triana de Viana. “Política Exterior Brasileña: Nuevos y Viejos Caminos en los Aspectos Institucionales, en la Práctica del Multilateralismo y en la Política para el Sur”. *Revista de Ciencia Política*. N° 2 Vol. 28. (2008): 77 - 106.

Gomes Saraiva, Miriam y Valença, Marcelo M. “Brasil: potencia regional con intereses globales”. *Konrad Adenauer Stiftung. Revista Diálogo Político, América Latina en el sistema de gobernanza global*. No. 4. (Diciembre 2011): 99 – 120.

- Granados Erazo, Oscar. “La reconfiguración brasilera y el Imperio Británico, 1822-1914”. *Universidad Militar Nueva Granada. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. No. 2, Vol. 4. (Julio-Diciembre 2009): 39 – 64.
- Jhon de Sousa Sarah-Lea. “*Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA*”. Publicado por FRIDE. Ottawa, Canadá. Junio de 2008.
- Kindleberger, Charles. “Dominance and Leadership in the International Economy”. *Exploitation, Public Goods, and Free Rides. International Studies Quarterly*. N°. 2, Vol. 25. (2 Jun, 1981): 242 – 245.
- Lancaster, Carol y Van Dusen, Ann. “Brookings Institution Press, *Organizing U. S. Foreign Aid: Confronting the challenges of the 21st Century*. Washington, DC, USA: 2005”.
- Lechini, Gladys. “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”. *Relaciones Internacionales*, N°. 12, (Octubre de 2009): 1 – 28.
- McKinley, R. D y R. Little, “The US aid relationship: a test of the recipient need and the donor interest models”. *Political Studies*. No. 2, Vol. 27. (22 Dec 2006): 236 – 250.
- Mosangini, Giorgio. “Decrecimiento y relaciones Norte-Sur: ¿hacia un nuevo modelo de cooperación internacional?”. *Lectiu d’Estudis sobre Cooperació i Desenvolupament*. No. 12. (Enero 2009): 5 – 7.
- Peña, Félix. “¿Cuál es el problema real del Mercosur?”. *Universidad Nacional de Tres de Febrero*. No. 6. (3 Febrero 2008): 8 – 26.
- Prieto, Corredor y Germán, Camilo. “Brasil Frente a Unasur: Un bajo Compromiso Ante una Enorme Responsabilidad”. *DEMOSUR*. Facultad de Derecho,

Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. No 12.
(Primer semestre 2009): 1 – 8.

Quenan, Carlos. “Qué pasa con la integración económica andina?”. *Geoenseñanza*,
Universidad de los Andes. N° 1. Vol. 6, (2001): 11 – 24.

Rojas Herrera, Eva Luz. “Política Exterior”. *Relaciones Internacionales, Política
Exterior, Universidad Autónoma de México*. (2008): 1 – 5.

Santos, Luís Cláudio. “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”. En:
Revista Brasileira de Política Internacional. No. 2, Vol. 48, (2005): 185-204.

Vals Pereira, Lia. “Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña”.
Foreign Affairs Latinoamérica. Vol. 9, No. 2. (2009): 39 – 68.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

La Nacion.com. “El Liderazgo de Brasil”. *La Nacion.com*. Editorial. (Jueves 07 de
Mayo de 2009): 1.

Otros documentos

Amorim, Celso. Minister of Foreign Affairs of Brazil. “Palestra Proferida pelo Ministro
Celso Amorim na ‘London School of Economics The Foreign Policy of the
Lula Government’”. London School of Economics. Londres. Marzo 17, 2004.

Bonilla, Camilo Enrique. “La política exterior brasilera como eje del nuevo proceso de
integración: La Unión de Naciones Suramericanas (2004-2008)”. Monografía
de Grado, Universidad del Rosario, Bogotá. 2010.

Business Week. “Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. “Gestão do Ministro
Celso Amorim no Itamaraty (agosto 93 a dezembro 94)” N° 18. Vol. 2,
Brasília, 1995.

Cardona, Diego. “*El ABC de UNASUR: Doce preguntas y respuestas*”. Revista de la Integración - Secretaría General de la Comunidad Andina. N°. 2. Julio de 2008.

Cardoso, Fernando Henrique. “O Brasil e uma nova América do sul”. Discurso, Valor Econômico. Brasil, Agosto de 2000.

Editorial. “*ALCSA: Una nueva iniciativa de integración latinoamericana*”. Integración Latinoamericana. Marzo-Abril de 1994.

FLACSO Argentina, “*Potencialidades y desafíos de la Cooperación Sur-Sur: Lecciones de la experiencia latinoamericana en Haití*”. Documento de Investigación. Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad, Julio 2009.

Gomes Dos Santos, Júlio C. “La política exterior de Brasil. Curso: Brasil en El América Del siglo XXI”. Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Bogotá, 2010.

Kurzen, Adrian. “Cooperación Norte-Sur” Trabajo Final Máster en Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria, Esteli, Julio de 2009.

Romero, María Teresa, “Estados Unidos y su política de promoción de la democracia: el caso venezolano, Trabajo presentado en la Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Florida”.2000.

Páginas Web institucionales y Banco de Datos en línea

Comunidad Sudamericana de Naciones CSN. “I Cumbre Energética Suramericana. Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno”. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página Web: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm

George W Bush Whitehouse Archives. “The National Security Strategy of the United States of America. 2002”. Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

Mercosur. “Quiénes Somos”. Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web:<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. “Cooperación Sur-Sur”. Consultado en Mayo de 2011. Disponible en la página web:http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/notas_conceptuales/cooperacion_sur_sur.pdf

Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR. “*Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*”. Brasilia, 23 de mayo de 2008. Consulta realizada en Septiembre de 2011. Disponible en la página Web: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

World Economic Outlook Database, Fondo Monetario Internacional, Noviembre de 2011.