

20

La estrategia de Brasil  
como “global player”:  
Efectos en el desarrollo  
de la integración regional

Ignacio Bartesaghi



Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas y Sociales

DOCUMENTOS  
CRRIES



**La estrategia de Brasil  
como “global player”:  
Efectos en el desarrollo  
de la integración regional**

**Ignacio Bartesaghi**



Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas y Sociales

**DOCUMENTOS  
CRIES**



# Presentación

*Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red.*

*Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en*

*distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.*

*Confiamos que el conjunto de estos aportes contribuyan a ampliar el campo de discusión y de incidencia tanto de redes y organizaciones de la sociedad civil como de académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe en el análisis de temáticas que afectan a la región.*

## **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales**

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) fue establecida en Managua en 1982. CRIES es una red de centros de investigación, think tanks, ONGs, fundaciones y asociaciones profesionales de América Latina y del Caribe cuyo objetivo principal es promover la participación de la sociedad civil y la investigación económica y social vinculada a esta participación.

El mandato principal de CRIES es profundizar la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en el debate público sobre temas regionales y subregionales, e incrementar el involucramiento de las redes y organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas.

Actualmente más de 100 organizaciones nacionales y regionales involucradas en proyectos de investigación y en programas de incidencia regional y sub-regional son miembros de CRIES, promoviendo la creación de un modelo inclusivo, participativo y sustentable de integración regional en América Latina y el Caribe.

CRIES publica regularmente la revista académica tri-lingüe Pensamiento Propio, un Anuario de Integración Regional, y una serie de documentos, conjuntamente con una colección de volúmenes colectivos sobre diferentes temas regionales.

## **Regional Coordination for Economic and Social Research**

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) was established in Managua in 1982. CRIES is a network of research centers, think tanks, NGOs, foundations and professional associations from Latin America and the Caribbean which main goal is to promote civil society participation and related social and economic research.

CRIES main mandate is to deepen civil society participation in regional integration processes and in the public debate on regional and subregional issues, and to increase the involvement of civil society networks and organizations in the formulation and implementation of public policies.

Currently CRIES membership include more than a 100 national and regional organizations involved in regional and sub-regional research projects and advocacy programs fostering the creation of a participative, inclusive and sustainable model of regional integration in Latin America and the Caribbean.

Additionally to a set of collective volumes on regional issues, CRIES publishes regularly Pensamiento Propio, a tri-lingual academic journal; a Regional Integration Yearbook, and a series of CRIES documents and policy briefs.



Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas  
y Sociales (CRIES)

Publicado en Buenos Aires en el mes de marzo de 2015

# La estrategia de Brasil como “global player”: Efectos en el desarrollo de la integración regional

## Ignacio Bartesaghi

Es el Director Asociado del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay. Integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) del Uruguay. Es docente de la Universidad Católica del Uruguay y de la Universidad de la República, así como docente invitado en varias universidades del exterior. Cuenta con un importante número de publicaciones en el área de su expertise. Es Doctor en Relaciones Internacionales (c), Magíster en Integración y Comercio internacional, Licenciado en Relaciones Internacionales, Posgraduado en Negocios Internacionales e Integración, Posgraduado en Gestión de la Empresa Comercial y en Comercio Exterior. Asimismo, se desempeña como consultor independiente en las áreas de su especialidad.  
e-mail: ibartesa@ucu.edu.uy

## Introducción

En la última década, todos los países de América Latina y el Caribe han registrado una de las fases de crecimiento más largas de su historia. Dicho fenómeno, que como es sabido contó con el impulso del crecimiento asiático, en particular de China, provocó transformaciones económicas de suma relevancia para la región en términos no solo económicos, sino también geopolíticos.

Dado el peso específico del país, pero también por contar con una política expresa en ese sentido, Brasil logró posicionarse como una de las potencias emergentes con la suficiente influencia como para ocupar lugares de privilegio en un nuevo escenario internacional, que suma a otros actores además de las potencias centrales.

La estrategia seguida por Brasil, que parece haber priorizado su objetivo de convertirse en un “*global player*” frente a la agenda regional, tuvo efectos directos en la integración regional y especialmente en la agenda de los países del Mercosur. En efecto, a partir de la primera década del siglo XXI (luego de superada la crisis) la diplomacia seguida por el país ha sido muy agresiva en términos de su dominio político y económico.

En claves políticas, cabe recordar que en una década, Brasil se posicionó como integrante del grupo BRICS, es un serio aspirante a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ha logrado ocupar cargos de suma importancia en organismos multilaterales (ya obtuvo el cargo de Director de la OMC y de la FAO, entre otros cargos internacionales), es miembro del G20 y participa de otros foros internacionales que lo relacionan con África y Medio Oriente, entre otras regiones de suma importancia en términos de las nuevas dinámicas globales.

En el plano regional, la importancia otorgada por Brasil a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y a la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), coinciden con la política global anteriormente señalada. Concomitantemente, su posición frente a otros procesos de integración como lo fue el caso de la ALADI y del MERCOSUR, especialmente en la definición de la agenda externa seguida por este último (particularmente con Estados Unidos

y la Unión Europea), demuestran la politización de la estrategia seguida por este país en los acuerdos regionales de base fundamentalmente económica.

Por su parte, en términos económicos, ha sido notoria la importancia otorgada a los flujos de inversión extranjera destinados a la región (incluso generándose el concepto de multilatinas y evidenciándose un importante proceso de extranjerización de la tierra y de ciertas cadenas productivas en algunos de sus socios más cercanos), o las acciones que en ese mismo sentido fueron seguidas a través del IIRSA, el BNDES o incluso el mismo Banco del Sur.

La política exterior sostenida por la potencia sudamericana en los últimos años, demuestra el aprovechamiento que dicha nación realizó de los mecanismos de integración vigente, y en particular de los recientemente creados, siendo funcionales con el cumplimiento de su agenda internacional (generando contrapesos internacionales, especialmente con Estados Unidos).

En síntesis, motiva este estudio la siguiente hipótesis: la política exterior de Brasil y su evidente interés por transformarse en una potencia internacional - en un escenario internacional que ha sufrido importantes transformaciones en la última década -, terminó arrastrando a toda la región hacia un contexto integracionista que no necesariamente es el favorable para los intereses nacionales de todos los socios. Esta nueva realidad regional enfrenta, tanto la postergación de los objetivos originarios por falta de interés político, como también la ponderación de las negociaciones bilaterales frente a las subregionales o regionales, caminos supeditados a intereses nacionales no necesariamente compartidos por otros Estados y socios estratégicos de Brasil.

## **Brasil ¿potencia?**

Parece evidente que algunas de las variables típicamente utilizadas para definir el poder real de los Estados, están presentes en Brasil, lo que a priori llevaría a identificarla como una potencia, si bien el hecho de tener poder no necesariamente transforma a Brasil en una potencia, ya que depende cómo se lo utiliza (Tokatlian, 2013).

En efecto, en tres de los indicadores habitualmente utilizados para medir el poder real de los Estados, Brasil se ubica dentro de las primeras 10 posiciones del ranking internacional, en particular en el PIB global, la población y el territorio. El país todavía se encuentra muy relegado en los niveles de PIB per cápita y en el gasto militar, tema bastante debatido al interior de Brasil en los últimos años. De cualquier forma, Brasil siempre ha apostado al “poder suave” con un activa participación multilateral en principios como la no intervención y reclamando el desarme nuclear. Cabe recordar que Brasil no cuenta con una bomba atómica, a diferencia de los otros países miembros del grupo BRIC (Cancado, 1983).

Al respecto de este tema, no son pocas las voces que indican que algunos sectores de la sociedad brasileña demandan contar con una bomba nuclear, no negando que el país ya domina la tecnología como para construirla. A su vez, en lo que se ha llamado “la estrategia nacional de defensa”, que tiene que ver con la necesidad de Brasil de proteger sus recursos naturales, fronteras, la Selva del Amazonas, sus empresas hidroeléctricas o sus pozos petrolíferos, exigen un fortalecimiento del ejército brasileño. Además, existe una interrelación muy importante entre las empresas privadas (muchas de ellas con apoyo del BNDES) y el ejército (Zibechi: pp. 144, 2013).

Más allá de la definición de un “poder suave”, desde la creación de la ONU el país ya pretendía posicionarse como “una potencia media” con cierto destaque en comparación con otros países de América Latina. La participación de Brasil en los ámbitos multilaterales ha sido preponderante e incluso profundizándose en la primera década del nuevo siglo.

En el comercio exterior Brasil tampoco se ubica en lugares de privilegio, no solo por los montos globales, sino también por la sofisticación de su estructura exportadora, ya que la mayoría de sus ventas están concentradas en productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales. Las manufacturas exportadas por Brasil tienen por destino principal a su región más próxima, en especial Argentina y en menor medida otros países de la ALADI, pero la presencia de este tipo de mercaderías en mercados de extrazona es muy baja, salvo su progresiva presencia en algunos países africanos. Esta realidad, sumado



al estancamiento de la agenda externa de Brasil en lo que tiene que ver con la firma de acuerdos comerciales, posiciona al país inadecuadamente frente al fenómeno de las cadenas globales de valor, lo que está siendo fuertemente cuestionado por el sector privado brasileño en los últimos años (IEDI, 2013).

En parte por los fenómenos anteriormente señalados, la participación de Brasil no permite identificar una tendencia clara como ocurre en otras economías emergentes. En efecto, en este caso la importancia del país en el comercio mundial presenta avances y retrocesos, estando en la actualidad alejado de los picos máximos de participación alcanzados en el año 1950.

El desempeño económico de Brasil analizado en el largo plazo, evidencian un resultado que no se asemeja con el de otras economías emergentes y ponen en duda el potencial de Brasil para mantener su crecimiento económico. Una de las debilidades resaltadas tiene que ver con la apertura comercial (el comercio exterior representa una porción del PIB muy inferior a la presentada por otros países emergentes como Sudáfrica, India o Turquía). Otro aspecto negativo es la sofisticación de la oferta exportable de Brasil, ya que el país posee una elevada concentración de sus colocaciones en bienes agrícolas con una escasa competitividad en las colocaciones de productos industriales que son exportados principalmente en la región (Porzecanski, 2014).

## Los cambios en la política exterior de Brasil

En ningún país, pero mucho menos en uno con las dimensiones de Brasil, se puede analizar la política exterior sin atender a su política interna. Si bien esta última no es el objetivo de este trabajo, igualmente es necesario atender al menos brevemente este punto en particular. En los hechos, en el caso de Brasil los autores identifican una clara relación entre el Estado desarrollista de la década del setenta y la política exterior, lo que es muy evidente en la disputa de Brasil con Estados Unidos en lo que tiene que ver con la influencia de las dos potencias en la región. Este último hecho es notorio si se analiza la oposición brasileña a prácticamente toda iniciativa de Estados Unidos

en la zona de mayor influencia de Brasil, incluso con respuestas de “acumulación de poder” como el Mercosur, la propuestas de crear un Asociación de Libre Comercio Sudamericana, conocida por la sigla ALCSA que luego derivó en la Comunidad de Naciones Sudamericanas y en su oposición al ALCA (Bernal – Meza: pp. 72, 2006).

Así como lo plantea Raúl Zibechi en su obra “Brasil ¿nuevo imperialismo? (2013), las definiciones políticas de la década del setenta tienen mucho que ver con lo que ocurre años después (luego de lo que los autores consideran como un período de incertidumbre y crisis del modelo desarrollista, el que es superado fundamentalmente con el gobierno de Lula Da Silva al que se le adjudica un importante activismo internacional e interno), en cuanto a la creación elites tan potentes como influyentes (ejército, industria, sindicatos). En esta época el sector financiero, a través de los fondos de pensión, el Banco Brasil, el papel que adquiere el BNDES, la importancia de Petrobras y otras grandes empresas como Vale, Embraer, Odebrecht, OI, Braskem, JBS Friboi, Bertin, Brasil Foods o Fibria, son solo algunos de los ejemplos del potencial interno de Brasil, pero naturalmente importante para su proyección regional e internacional. En este contexto, en la misma obra se cita a Samuel Pinheiro Guimarães en lo que tiene que ver con la construcción de una estrategia: “*para América del Sur, pero muy en especial para Brasil, el momento actual es decisivo, pero el dilema es siempre el mismo: enfrentar el desafío de realizar el potencial de la sociedad brasileña, superando sus extraordinarias disparidades y vulnerabilidades por la ejecución ardua y persistente de un proyecto nacional conciente, en un contexto de formación de un polo sudamericano no hegemónico, en estrecha alianza con Argentina, o incorporarse de forma subordinada al sistema político estadounidense*” (Zibechi: pp. 88, 2013).

Entre otras potencias denominadas emergentes, Brasil se benefició de los cambios en el equilibrio del poder internacional a partir de la caída del unipolarismo sostenido por la supremacía estadounidense. Si bien suele identificarse a China como el principal ganador en este nuevo escenario, que emerge en la década del noventa especialmente desde el enfoque económico (ya que Estados Unidos sigue siendo la principal potencia en el plano militar), la realidad indicaría que otros Estados como Rusia, India, Brasil o

Sudáfrica también se han beneficiado. Desde el punto de vista regional, la pérdida de influencia de Estados Unidos en la región también le permitió a Brasil ocupar los nuevos vacíos de poder. Paralelamente, la debilidad económica y militar de Argentina en términos relativos con la evolución presentada por Brasil, permitieron la consolidación de este último país como la potencia del Cono Sur (Spektor, 2011).

En este nuevo contexto internacional, que además se aceleró desde el año 2001 con los atentados en Nueva York, Brasil comienza a desplegar su nuevo modelo de inserción internacional, especialmente con el objetivo de transformarse en el líder de Sudamérica y dando cumplimiento a la visión de las elites brasileñas de su papel global, ser una potencia media con aspiraciones de “*global player*”.

Más claramente es a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso que se hace más evidente la política exterior brasileña, la que puede dividirse en dos modelos: la definición de Sudamérica como su área de influencia directa, interés que instrumentó a través del impulso de procesos de integración regional, por una activa participación política en los conflictos regionales, especialmente en los Estados considerados débiles y en una participación activa en todos los ámbitos multilaterales (Senes, et: 2003).

Las relaciones de Brasil en América del Sur, estuvieron marcadas por su relación con Argentina, la que es estratégica para el primer país. En los hechos, el acercamiento entre dichos Estados a partir de la década del ochenta, tiene mucho que ver con la estabilidad política de la región, incluso mucho más que con la integración económica, lo que como en otros tantos procesos de integración fue una condición previa para la profundización de las relaciones comerciales. En definitiva, las posibilidades de Brasilia de desplegar su estrategia sudamericana y luego global, tenía que ver con superar el dilema de seguridad con Argentina (Tokatlian, 2013).

Al respecto de la importancia otorgada a los asuntos de seguridad por los procesos de integración, solo basta con prestar atención al caso de la Comunidad Económica Europea, la ASEAN y el Consejo de Cooperación del Golfo, todos acuerdos que plantearon inicialmente objetivos

políticos más que económicos. En efecto, desde la vuelta de las democracias en Argentina y Brasil, se terminó de sellar el pacto de estabilidad entre las dos potencias sudamericanas, con el marcado liderazgo de los presidentes Sarney y Alfonsín, los que suscribieron acuerdos no solo en el plano político, sino también en el comercial y de defensa (energía nuclear). Llamativamente, el Tratado de Asunción no hace mención alguna a ningún aspecto vinculado con la seguridad, pero expertos y académicos le otorgan a dicho instrumento e incluso al golpeado arancel externo común, un significativo papel en el mantenimiento de la estabilidad política regional. Cabe recordar que la importancia de la seguridad regional fue reconocida por el propio Celso Amorim, la que adquirió aún mayor importancia por los resultados alcanzados en este sentido por los ámbitos hemisféricos de seguridad regional, como el caso del TIAR y de la OEA.

Las relaciones entre Brasil y Argentina estuvieron signadas por los intereses de Estados Unidos en la región, ya que la primera potencia mundial había lanzado la Iniciativa de las Américas, la que había “tentado” a Argentina, lo que no era bien visto por el lado brasileño, que como se mencionó anteriormente pretendía ejercer influencia en su región más próxima. Paralelamente, la decisión de México de integrarse al proceso de integración que vinculaba a Estados Unidos con Canadá y que culminó con la conformación del NAFTA, generó un quiebre en la ALADI y le planteó la necesidad a Brasil profundizar sus relaciones con Argentina, para luego ir progresivamente extendiéndolas al resto de los países de la región (Hirst, 2006).

Una vez cumplida la meta de estabilizar las relaciones con Argentina, el objetivo de Brasil se amplió al Mercosur, permitiéndole expandir su base de representatividad en momentos en que Estados Unidos comenzaba a operar fuertemente en el sur del continente. Es más, a través del Mercosur y por su notoria influencia en gran parte de los países andinos, Brasil logró desarticular las iniciativas de Estados Unidos para acercarse a la región, caso del ALCA, modalidad de negociación que lo incomodó desde su lanzamiento en el año 1994. Asimismo, las acciones de Brasil en la región no solo se limitaron al plano económico, ya que la potencia participó activamente en algunos conflictos regionales, como el de Perú – Ecuador, sigue muy de cerca el conflicto en Colombia por la FARC debido a las tensiones que esta guerra

civil puede traer aparejado en sus vecinos y muy especialmente por la participación de Estados Unidos en dicho conflicto. En los hechos, Brasil no olvidó sus intereses en los países andinos, con los que está también naturalmente integrado debido (Brasil tiene frontera con 10 países sudamericanos) a la Amazonia, así como también por la importancia de la energía, caso de su relación con Venezuela y Bolivia.

El interés de Brasil en la región sudamericana por sobre la latinoamericana y especialmente el interés multilateral, vehiculado con la ponderación de sus relaciones con África, India y Rusia, así como por la consideración de socio estratégico por parte de EEUU y de la Unión Europea, fueron acciones más evidentes en los dos gobiernos de Lula de Silva. Si bien el presidente Cardoso ejecutó una diplomacia muy activa en la región sudamericana, especialmente en la mediación de los conflictos regionales, su interés por ampliar el espectro de Brasil en la región y el mundo fue menos evidente que el demostrado por Lula, pero no menos consecuente. Podría aseverarse que Cardoso priorizó la estabilidad interna para permitir luego una proyección regional e internacional que era demandada por las elites brasileñas y progresivamente reconocida por la internacional. Tanto Cardoso como Lula contaron con un contexto interno que les legitimó para extrapolar algunos de los principios internacionales de Brasil en el exterior, pero especialmente utilizando la región como plataforma.

Parte del impulso del multilateralismo del gobierno de Lula puede reflejarse en su liderazgo en la creación del denominado G-3, el que reúne a Brasil, Sudáfrica y la India, buscando una postura común en foros internacionales, en la creación del G-22 agrupando a los principales países en desarrollo en las negociaciones de la OMC, sus visitas y apertura de embajadas en África y Medio Oriente, entre otras iniciativas, algunos no necesariamente buscadas pero que ubicaron a Brasil como un jugador internacional, como es el caso de ser incluido en la sigla BRICS (Fernandes, 2004). Además, no es menor el hecho de que el país haya sido premiado con la organización de los dos eventos deportivos de mayor importancia global.

Otro de los cambios que también se le adjudican a la administración del Presidente Lula, tiene

que ver con las corrientes de inversión de Brasil en el continente sudamericano. En efecto, con un importante apoyo financiero del BNDES, instrumento central en la estrategia brasileña, el país comenzó a adquirir un importante número de empresas en sectores productivos muy diversos. En algunos casos, las inversiones del país dominan algunos sectores productivos de sus países vecinos. La participación de Brasil también ha sido estratégica en la exploración, producción, refinería, petroquímica y distribución de petróleo, con el liderazgo de la empresa Petrobras (Hirst, 2006).

En definitiva, parece existir coincidencia en que la política exterior de Brasil ha registrado algunos cambios en los últimos años, especialmente desde la asunción del Presidente Lula Da Silva. En ese sentido, la definición del Canciller Amorim “como la nueva política exterior” confirman la percepción de cambio. Los puntos planteados en la denominada política tienen que ver con el aumento del poder político, militar, ideológico y científico tecnológico de Brasil, lo que tiene que ver con una mayor autonomía nacional, la construcción de un polo político y económico sudamericano, lo que en definitiva fue plasmado por la creación de la UNASUR y ampliación del Mercosur con nuevos socios, el rechazo al ALCA, la incorporación de Brasil al Consejo Permanente de las Naciones Unidas, pero haciéndose mención a que se tendrá una estrecha coordinación con Argentina (vale recordar que este país no comparte la aspiración de Brasil en dicho ámbito), un aumento de la cooperación con India y con China, en temas vinculados con los desarrollos tecnológicos vinculados a la Defensa y el Desarrollo de la Industria militar y la promoción en el ámbito multilateral con la cooperación de Rusia, India y China (Bernal – Meza: pp. 81, 2006).

### **La posición de Brasil en el Mercosur**

En lo que refiere al Mercosur, como se mencionó anteriormente Brasil se acercó a Argentina a través de un proceso que tuvo por objetivo principal confirmar una asociación estratégica, la que permitiría alcanzar una estabilidad política en la subregión. Años después, ya entrada la década del noventa, la alineación de gobiernos liberales de la

región a impulso del Consenso de Washington, fomentó las relaciones económicas y comerciales entre los miembros, las cuales se ven reflejadas en el crecimiento del comercio intrarregional, en la baja de los aranceles y en la captación de inversiones.

Esta primera etapa del Mercosur podría ubicarse entre los años 1991 – 1999 con la devaluación de Brasil (con la crisis asiática y rusa se dio un cambio de contexto), que como es sabido generó la crisis del Río de la Plata, que afectó muy fuerte al bloque, tanto desde el punto de vista institucional como en la evolución de su comercio intrarregional, si bien el impacto estuvo en mayor medida en las expectativas, ya que a partir de esa fecha el Mercosur dejó de ser considerada una herramienta económica y comercial útil para los empresarios, lo que generó tensiones entre los miembros y al interior de cada socio. Paralelamente, especialmente a impulso de Brasil, el Mercosur se fue politizando, lo que es evidente si se toman en cuenta los resultados de las reuniones del Consejo del Mercado Común de los últimos años y la modalidad con la que se concretó el ingreso de Venezuela al Mercosur, que contó con el liderazgo de Lula, pero que se concretó en el gobierno de Dilma Rousseff.

Algunos autores establecen diferencias en los énfasis de los sucesivos gobiernos brasileños respecto al Mercosur, en particular en lo atinente a la asunción de los costos del bloque regional, si bien la realidad parece indicar que Brasil nunca estuvo dispuesto a asumir los verdaderos costos de la integración regional, proceso que habría considerado como un paso intermedio para la concreción de un objetivo más amplio, en particular en lo que tiene que ver con América del Sur (Bernal – Meza, 2006).

Por ejemplo, se le adjudica a la presidencia de Lula una etapa en la que se profundizó el Mercosur, incluso apostando a la conformación de una unión aduanera, instrumento que Fernando Henrique Cardoso no tenía interés en fomentar (Fernandes, 2004), pero la realidad indica que la institucionalidad del bloque se vio fuertemente dañada en los últimos años, no solo por alejarse del objetivo de cumplir con la unión aduanera o con el mercado común, sino por las recientes desviaciones que se dieron en algunas de las disposiciones establecidas en el propio Tratado de

Asunción. Parecería que en la presidencia de Lula lo que sí se fortaleció fue la relación bilateral con Argentina, lo que no necesariamente supone un fortalecimiento del Mercosur o de sus objetivos originarios. La relación de ambas potencias regionales en el período previo a la crisis económica 1999 – 2002, generó algunas tensiones entre los dos principales socios del bloque, lo que proyectó un deterioro de la relación bilateral y en efecto una vuelta atrás en parte de los logros alcanzados en la política exterior de Brasil en los últimos años. Es en ese momento que ya con la decisión de que el ALCA no sería un mecanismo apropiado para integrarse (lo que se sabía en Estados Unidos desde el año 2000), que Brasil decide profundizar su relación con Argentina (Consenso de Buenos Aires), relanzar el Mercosur y ampliar sus objetivos hacia el resto de América del Sur, todos caminos que tienen un mismo destino, acotar cualquier posible quiebre de su relación bilateral con Argentina. Si bien con una importancia relativa menor, en la misma época Uruguay presionaba al Mercosur para suscribir acuerdos comerciales de forma adelantada o independiente del resto de los miembros, lo que en definitiva culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México y tiempo después el intento de negociar con Estados Unidos, lo que en este último caso sí fue bloqueado por Brasil, más allá de las diferencias al interior del partido de gobierno que también generó la iniciativa impulsada por el Presidente Vázquez (Porzecanski, 2013).

Los cambios respecto a la posición de Brasil con el Mercosur, en cuanto a la necesidad de ampliarlo con una lógica menos subregional y más sudamericana, coinciden con el lanzamiento de otros mecanismos institucionales que serán tratados en el siguiente capítulo y en donde la decisión de aislar a México parece definida por parte de Brasil. Para dicho país, Sudamérica es el espacio natural donde se debe consolidar el rol, incluso entendiendo que el mismo es el rol que Estados Unidos espera de Brasil en la región. En definitiva, todas las propuestas que surgen en la primera década del siglo tienen que ver con una profundización de las acciones diplomáticas, políticas, económicas y comerciales de Brasil en el continente sudamericano, las que luego de un tiempo parecen estar más asociadas a intereses nacionales y no regionales. La falta de interés de Brasil en comprometerse con la creación de cualquier tipo de supranacionalidad que limite su margen de acción, confirman dicha realidad.

Otro ejemplo puede ser su posición respecto al Mercosur, priorizando en todo momento la buena salud de su relación con Argentina por sobre el cumplimiento de las normas jurídicas básicas aprobadas por el Tratado de Asunción, como quedó en evidencia con el conflicto entre Uruguay y Argentina por la instalación de una planta procesadora de celulosa en el primer país.

Otra clara señal de los intereses de Brasil en el Mercosur tiene que ver con su agenda externa. Una de las primeras reacciones en cuanto a la política externa brasileña estuvo motivada por los intereses de Estados Unidos en la región, país que ha propuesto acuerdos, inicialmente bajo el formato 4 + 1, pero luego posibilitando la suscripción de acuerdos bilaterales, los que forzaron una reacción brasileña que también estuvo muy presente en el proceso negociador del ALCA, donde si bien de forma algo tardía, Brasil comprendió la importancia de transformarse en el principal interlocutor de Estados Unidos en las negociaciones. En los hechos, se le adjudica a la habilidad de Itamaraty el fracaso del ALCA, articulando de forma muy conveniente las debilidades de Estados Unidos en cuanto a las negociaciones paralelas de dicho proceso con el ámbito multilateral y liderando Brasil una propuesta del denominado “acuerdo light”, especialmente excluyendo algunos capítulos o disposiciones centrales para los intereses de la principal potencia mundial, lo que como es sabido llevó a que dicho país descartara dicho mecanismo para acercarse a la región (Fernandes: pp. 91- 92, 2004). Si bien existen claras diferencias entre la visión de Fernando Henrique Cardoso y de Lula Da Silva respecto al ALCA, el primero con una posición algo fría pero despolitizando la decisión de apertura económica que el país debería afrontar, mientras que Lula politizó la decisión y terminó cerrando la posibilidad de acercarse comercialmente con Estados Unidos, la que por cierto sigue siendo muy lejana hasta el día de hoy, al menos para el caso de Brasil y Argentina.

Brasil logró incluso diluir los costos del acuerdo entre los otros socios del Mercosur, especialmente en Venezuela, que con su retórica antinorteamericana se sintió cómodo “liderando” la negativa presentada por el Mercosur + Venezuela a través de la firma de la Declaración de Mar del Plata. De cualquier forma, más allá del resultado final, el proceso de negociador del ALCA fue aprovechado por Brasil para consolidarse

como el interlocutor de América del Sur, pero especialmente del Cono Sur, incluso movilizando todo su aparato diplomático para permitir que Uruguay cierre un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Como ya fue señalado, cualquier análisis de la política exterior de Brasil tiene que dimensionar apropiadamente la importancia de la relación bilateral de este país con Argentina. Este punto es central en las dinámicas de la agenda externa y en la posibilidad de que uno de sus socios estratégicos quiebre la política comercial común, especialmente acercándose a Estados Unidos. Esta decisión que marcó hasta el día de hoy la relación de Brasil con México, fue una de las razones por la cual Brasil profundizó sus relaciones bilaterales con Argentina en la década del ochenta y culminó con la firma del Tratado de Asunción en 1991.

Cabe recordar, que inicialmente el bloque intentó contar con Chile, país que abandonó el Pacto Andino que conformó inicialmente y que luego siguió una estrategia de inserción independiente no integrada a los intereses de Brasil. Respecto a los otros países andinos, Brasil también fomentó la integración con los mismos (idea inicial de la Comunidad Sudamericana de Naciones), si bien la misma no logró consolidarse por las estrategias de inserción seguidas por Perú y Colombia, lo que terminó derivando en la creación de la Alianza del Pacífico, proceso de integración no alineado a los intereses de Brasil en Sudamérica, el que como es sabido integra a México lo que potencia aún más la contraposición que de dicha iniciativa se hace con el Mercosur.

### **El caso de la UNASUR y otros instrumentos regionales**

Más allá del Estado actual del Mercosur y de la posición de Brasil respecto al bloque, la potencia regional fomentó y apoyó la creación de una institucionalidad sudamericana que opere con independencia de las organizaciones con sede en Washington. Este fenómeno fue muy evidente a partir del año 2000.

En efecto, tanto el IIRSA, la UNASUR, el Banco del Sur o la propia CELAC, responden en parte al impulso brasileño (con apoyo directo o indirecto).

El IIRSA fue creado en el año 2000 en una reunión realizada en Brasilia con la presencia de todos los presidentes sudamericanos con el objetivo de “avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social”<sup>1</sup>. En la misma reunión los ministros de transporte e infraestructura aprobaron un plan de acción para el período 2000 – 2010. En la actualidad, el IIRSA coordina sus acciones con la UNASUR a través del denominado COSIPLAN.

Otro instrumento de interés brasileño tiene que ver con la Comunidad Sudamericana de Naciones, luego transformada en la UNASUR. Dicho acuerdo que contó con la disimulada participación de Brasil, evitando imponer la agenda, era claramente una nueva organización que también respondía a sus intereses en la región. Al respecto, cabe recordar que el objetivo inicial planteado para la Comunidad Sudamericana de Naciones tenía que ver con la convergencia económica entre los dos principales procesos de integración de la región, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur. Pronto, dicho objetivo quedó en el olvido adquiriendo la iniciativa un claro sesgo político con la creación de la UNASUR, sin hacer mención a dicha convergencia e incluso aprobando en su marco un Consejo de Defensa Sudamericano, en un claro mensaje a Estados Unidos y a la OEA (si bien con otro tenor, también el Consejo Electoral creado por la UNASUR juega un papel y es considerado otro mensaje para la debilitada OEA). Más allá de las reticencias iniciales de algunos países sudamericanos, la nueva institucionalidad sudamericana fue consolidándose, si bien con una escasa estructura en la toma de decisiones. Se trata más bien de foros políticos y no de organizaciones con poder supranacional que en efecto limiten el accionar de ningún miembro, especialmente de Brasil.

La estrategia sudamericana se amplió más allá de la región con el tímido apoyo de Brasil a la constitución de la CELAC, otro foro político que vincula a los países Latinoamericanos y del Caribe. Si bien este no es el ámbito natural de la estrategia brasileña, que como se vio anteriormente tiene su principal foco en América del Sur. En los hechos, los avances de la CELAC se diferencian notoriamente con los de la UNASUR, organización que ha logrado cierta institucionalidad y ha jugado un rol determinado en cuestiones tanto políticas como

de seguridad. En efecto, actualmente cumple un papel en la crisis venezolana. En contrapartida, la CELAC, luego de sus dos cumbres, se ha cargado de avances simbólicos, que si bien son importantes para la región en términos políticos, como el caso de la incorporación de Cuba a dicho ámbito, de todas formas el papel de la Comunidad sigue sin consolidarse y sus avances institucionales han sido poco significativos.

En suma, parece clara la incidencia de Brasil en la creación de una institucionalidad paralela en la región, en especial con su enfoque sudamericano y no latinoamericano, lo que cabe recordar excluye a la otra potencia latinoamericana, México. Al respecto de la visión sudamericana, la misma es considerada un éxito de las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva, ya que desde perspectivas distintas según los contextos (uno con la intervención política y otro con la económica), desde sus respectivos gobiernos profundizaron las relaciones con los países andinos, especialmente con Colombia y Perú, países que ningún Jefe de Estado había visitado hasta el año 1981 (Spektor, 2011).

Ahora bien, todas estas acciones, ¿han logrado el reconocimiento por parte de sus vecinos como potencia sudamericana? Resulta paradójico que países como México, Colombia y Argentina no apoyan a Brasil en sus aspiraciones de ocupar una silla permanente en el Consejo de Seguridad, la que prefieren sea rotatoria dando la oportunidad a otros Estados de la región, posibilidad que Brasil ha descartado tajantemente. En el ámbito de las Naciones Unidas los países sudamericanos y latinoamericanos no coordinan sus posiciones y en muchas ocasiones votan de forma diferenciada. Respecto a Argentina, las posibilidades de que Brasil avance en su desarrollo nuclear, puede generar tensiones adicionales, a las que hay que agregar las diferencias comerciales por las restricciones argentinas, así como por las diferencias en las posiciones internacionales comunes en las negociaciones de Doha o con la Unión Europea.

Además de la consideración o no de Brasil como potencia regional, puesta en duda por lo anteriormente mencionado y por la crisis institucional que atraviesa el Mercosur, parece contradictoria la estrategia de Brasil respecto a lo que el ex canciller del Uruguay, Didier Opertti,

definió como “inflación institucional”. Si bien es dicho país el que fomentó gran parte de los organismos regionales, paralelamente se cuestiona si es conveniente fomentar su profundización, lo que podría derivar en un coto a la autonomía del país en su política exterior. A su vez, Brasil no se ha transformado en la voz de la región en los ámbitos multilaterales, ya que las posiciones de dicho país así como de Argentina en el G-20, no necesariamente han defendido los intereses de toda la región y menos aún los de sus socios del Mercosur.

En cuanto a la influencia de Brasil en América del Sur, el hecho de que Chile, Perú y Colombia poseen un TLC con Estados Unidos, aspiración que también tendrían Uruguay y Paraguay, al menos permiten cuestionar si realmente la política de Estados Unidos con la región ha fracasado. Además, la creación de la Alianza del Pacífico, un acuerdo con notorias diferencias respecto al Mercosur, no deja de amenazar la zona de influencia de Brasil, incluso tentado dicho flamante modelo de integración a dos de los países socios del Mercosur (Bartesaghi, 2013).

## Conclusiones

La hipótesis que motivó la elaboración del artículo fue si la política exterior de Brasil y su evidente interés por transformarse en una potencia internacional, terminó arrastrando a toda la región hacia un contexto integracionista que no necesariamente es el favorable para los intereses nacionales de todos los socios.

Luego del estudio de la política exterior seguida por Brasil en la región, podría confirmarse que existen claros elementos para confirmar que la política de dicho país, no necesariamente favoreció la evolución de los procesos de integración de mayor importancia en América del Sur, fomentando incluso un nivel de institucionalidad que ha reflejado los intereses de Brasil por sobre los de los otros países de la región.

Entre los ejemplos más notorios, podrían mencionarse la evolución del Mercosur, especialmente la de los últimos años, la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones y de la UNASUR, las políticas

de inversión seguidas por Brasil entre otros fenómenos. Al menos en términos de su desarrollo institucional y del cumplimiento de los objetivos originarios planteados por los tratados de algunos de los procesos señalados y confirmando la evidente importancia de Brasil en el impulso de las iniciativas o nuevos enfoques adquiridos por los ámbitos integracionistas de la región, podría aseverarse que la política desplegada por Brasil no favoreció la profundización de los acuerdos, sino que por el contrario la habría perjudicado.

De cualquier forma, los esfuerzos desplegados por Brasil para transformarse en un líder indiscutido, al menos en el nivel sudamericano, no necesariamente alcanzaron dicho objetivo. La presencia de Estados Unidos en la región sigue muy presente y las políticas de inserción internacional de países como Chile, Perú o Colombia, difieren sustancialmente de la de Brasil, lo que quedó en evidencia con la creación de la Alianza del Pacífico, que además sumó a México a la iniciativa lo que potenció la importancia geoestratégica adjudicada a la iniciativa.

En síntesis, si bien hay una incidencia de la política internacional de Brasil en todas las iniciativas regionales de enfoque económico y comercial, como también político, la consolidación de su liderazgo regional sigue en cuestionamiento y podría afectar algunos de los objetivos planteados por Brasil a nivel multilateral.

## Notas

1. Sitio web del IIRSA. Consultado el 13 de abril de 2014. En: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41>

## Bibliografía

- Bernal – Meza, R. (2006). Cambios y continuidades en la política exterior brasileña. *Lateinamerika Analysen*, p 69-94.
- Cançado, A. (1983). Posiciones internacionales del Brasil al nivel unilateral. *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, vol 16, no. 63, p 406 - 458.

- Fernandes, L. (2004). Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno de Lula. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 65, p 87-94.
- Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, no. 205, p 131- 140.
- John de Sousa, S. (2008). Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden. *Política Exterior*, no. 121, p 165-178.
- Sennes, R. Onuki, J. de Oliveira, A. (2004). La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, no. 3-4, p 3-26.
- Tokatlian, J. (2013) ¿Cuando poderoso es Brasil? *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol 13, no. 1, p 25-31.
- Bartesaghi, I. (2013). *La encrucijada de la política exterior del Uruguay: ¿el Mercosur, la Alianza del Pacífico o ambas?* Consultado el 16 de abril del 2014. Extraído de <http://espectadornegocios.com/core.php?m=amp&nw=ODgzNDc>
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En *Plataforma Democrática*. Consultado el 14 de abril. Extraído de [http://www.plataformademocratica.org/arquivos/plataforma\\_democratica\\_working\\_paper\\_16\\_2011\\_esanhof.pdf](http://www.plataformademocratica.org/arquivos/plataforma_democratica_working_paper_16_2011_esanhof.pdf)





**Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES)**

Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A  
(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51  
E-mail: [info@cries.org](mailto:info@cries.org) - Website: [www.cries.org](http://www.cries.org)