

## Brasil y la comunidad sudamericana de naciones

*Rodolfo López<sup>(\*)</sup>*

*Javier Luchetti<sup>(\*\*)</sup>*

### Resumen

En 1988, a iniciativa del presidente brasileño Itamar Franco, y en vísperas de la Segunda Reunión Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile, se firma en Buenos Aires el Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina a partir del año 2000, y se opta por la coordinación de posiciones en el proceso de integración hemisférico. Este acontecimiento político puede considerarse una etapa inicial de la creación de una zona de libre comercio en toda Sudamérica. Dicho proceso queda plasmado en la Cumbre de Brasilia, que convoca el entonces presidente Fernando Enrique Cardozo a todos los jefes de Estado sudamericanos, que reafirmaron su intención de unir el MERCOSUR y la CAN mediante un acuerdo de libre comercio en el cual, incluyendo Chile, Guyana y Surinam; siendo en noviembre de 2004, con ocasión de la III Reunión de Presidentes de América del Sur en Cuzco, Perú, cuando se suscribió el documento que dio comienzo al proceso de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

---

<sup>(\*)</sup> Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro. Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales. Dr. Ciencias Sociales. Orientación Relaciones Internacionales de FLACSO – Programa Argentina. El presente trabajo corresponde al proyecto de investigación "Políticas Exteriores Comparadas de América Latina, Regionalismo y Sistema Mundial (1990-2005)" SECAT-UNC.

<sup>(\*\*)</sup> Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro. Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales. Mag. en Relaciones Internacionales de FCH-UNC. El presente trabajo corresponde al proyecto de investigación "Políticas Exteriores Comparadas de América Latina, Regionalismo y Sistema Mundial (1990-2005)" SECAT-UNC.

Ahora bien, cabe preguntarse si realmente la naciente Comunidad Sudamericana de Naciones obedece a un verdadero proyecto de integración subregional o bien a una política guiada por una visión del interés nacional brasileño. El objetivo del presente trabajo es analizar las tendencias y compromisos de Brasil en el contexto sudamericano.

## Introducción

En 1988, a iniciativa del presidente brasileño Itamar Franco, y en vísperas de la Segunda Reunión Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile, se firma en Buenos Aires el acuerdo marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), a partir del año 2000, y se opta por la coordinación de posiciones en el proceso de integración hemisférico. Este acontecimiento político puede considerarse una etapa inicial de la creación de una zona de libre comercio en toda Sudamérica. Dicho proceso queda plasmado en la Cumbre de Brasilia del año 2000, en la que el entonces presidente brasileño, Fernando Enrique Cardozo convoca a todos los jefes de Estado sudamericanos, que reafirmaron su intención de unir el MERCOSUR y la CAN mediante un acuerdo de libre comercio en el cual se incluiría también a Chile, Guyana y Surinam. Para noviembre de 2004, con ocasión de la III Reunión de Presidentes de América del Sur, en Cuzco, Perú, se suscribió el documento que dio comienzo al proceso de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Ahora bien, cabe preguntarse si realmente la naciente CSN obedece a un verdadero proyecto de integración subregional o bien a una política guiada por una visión del interés nacional brasileño. Después de todo hay que recordar que Brasil mantiene lazos importantes con paí-

ses como China, India y Sudáfrica, al mismo tiempo que pretende obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, por lo tanto la integración latinoamericana no es más que una plataforma para ser reconocido como potencia media en el ámbito internacional. Más allá de eso, bien cabe reconocer que Sudamérica y Brasil especialmente, saben que la integración es necesaria si se quiere tener gravitación en el ámbito internacional. Además, debe ser así puesto que nos unen lazos históricos y culturales comunes.

El objetivo del presente trabajo es analizar las tendencias y compromisos de Brasil en el proyecto de construcción de la CSN, a partir de los acuerdos firmados entre los países de la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur. El tema que se plantea es si Brasil está dispuesto a ser generoso con sus vecinos a partir de ser la potencia de la región, y no quedarse solamente con los beneficios de la misma, porque el camino puede estar pavimentado de buenas intenciones, pero los obstáculos son muy grandes, y todo dependerá de los acuerdos políticos a los que lleguen los países para que los costos sean compartidos, y aquí el principal país de la región es quién debe realizar los mayores sacrificios.

Es cierto que Brasil debería ejercer el liderazgo, pero también debería contar con los recursos suficientes que le permitieran tomar iniciativas y enfrentar los costos del proceso, porque éste absorbe muchas energías diplomáticas y materiales. El liderazgo implica una gran cuantía de capitales, de tenacidad y energía motivadora, por ello como menciona Danese (2001), "el liderazgo necesita tener una dirección, por eso debe contar con uno o varios objetivos explícitos y compartidos por el universo en el que opera (...), así como un gran impulso, formado a partir de intereses concretos, que lo empuje hacia

esos objetivos y movilice a los liderados. (...) El liderazgo también presupone la capacidad para estar al frente de un proyecto, lo que implica la disponibilidad de recursos materiales y humanos, por un lado, y la existencia de ideas, de conceptos sobre el mundo y sobre lo que se desea, por el otro. La cuestión básica es que debe haber una interacción entre el poder, la motivación y la disposición, sin los cuales no existe el liderazgo pleno”<sup>1</sup>.

Por lo tanto, existen varios interrogantes ¿está en condiciones Brasil de ejercer el liderazgo regional con todo lo que eso implica, más allá de que sea la economía más grande de la región?, ¿Será capaz de hacer los sacrificios necesarios para ayudar a los países vecinos?, ¿Cómo se comportará en el aspecto diplomático, aceptará las discusiones o impondrá su voluntad?. Esas son algunas de las cuestiones que plantea la iniciativa llamada Comunidad Sudamericana de Naciones.

### **La política exterior brasileña hacia Sudamérica**

En la década de los años setenta, Brasil comenzó a concederle una mayor importancia al acercamiento con sus vecinos del sur del continente, puesto que concebía la región como un espacio geográfico donde podía afirmar su predominio económico, y como trampolín para afianzar su status de potencia media en el resto del mundo. Evidentemente, se plantearon –y se plantean actualmente- problemas tales como la falta de capitales, la escasa infraestructura, la poca competitividad de los productos, etc.. Al mismo tiempo, las rivalidades políticas entre gobiernos militares que preferían reprimir inter-

---

<sup>1</sup>Danese, Sergio: ¿Liderazgo brasileño?, en; [www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org). Otoño-invierno, 2001, p. 3.

namente, y que desconfiaban de los gobiernos de los países vecinos, no ayudaron mucho a la cooperación e integración.

Sin embargo, a partir de los años '80, Brasil definitivamente vuelca su interés hacia América del Sur para hacer frente a los desafíos de una globalización entendida como "un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Es asimismo el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada momento histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global"<sup>2</sup>. Es en este contexto, que busca aumentar su participación en la producción y el comercio internacional, tratando de incrementar la competitividad y reducir la brecha tecnológica que separa al país de los países desarrollados, para lo cual comienza la integración con Argentina, Uruguay y Paraguay.

En los años noventa el MERCOSUR, se convierte en la esperanza brasileña para alcanzar un status de potencia media puesto que ocupaba el lugar preponderante dentro del bloque, al mismo tiempo que consolidaba su democracia y convertía el proyecto en un intento de lograr el desarrollo económico y la proyección geopolítica. Es decir, para el vecino país en lo político, "el Mercosur le otorga prestigio y le permite un liderazgo, que para el Brasil son elementos suficientes para sustentar sus aspiraciones de ser reconocido como una potencia regional", mientras que en lo económico perseguía tres objetivos: "1) permitirle abrir gradualmente su economía a la economía mundial, fortalecido por la ampliación del mercado subregional, luego regional (ALCSA), gracias a las ganancias de escala; 2) enfrentar los desafíos

---

<sup>2</sup>Ferrer, Aldo: Globalización, desarrollo y densidad nacional. Un abordaje de la experiencia de América Latina, en Bernal-Meza, Raúl y Saha, Suranjit; *Economía Mundial y Desarrollo Regional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005, p. 245.

económicos y políticos de las estrategias hegemónicas norteamericanas en América Latina (ALCA); 3) alcanzar el reconocimiento mundial como potencia media gracias a su liderazgo político en el bloque y a la dimensión de un mercado que lo tiene como el centro económico-industrial fundamental”<sup>3</sup>.

El empuje para ampliar el MERCOSUR se observó con la idea de la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), para expandir la integración a toda América del Sur. Esta acción pretendía frenar las tentativas expansionistas norteamericanas en la zona en temas tales como patentes, militares en cuestiones de seguridad, etc., y prevenirse ante una posible pérdida de un porcentaje del mercado estadounidense por la avalancha de productos mexicanos dentro del marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Por otra parte, el ALCSA podría servir para negociar en conjunto ante el bloque que defiende el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ante esta situación, a fines del siglo XX tanto la CAN como el MERCOSUR, más Chile, inician las conversaciones para concebir una zona de libre comercio entre los estados. Las negociaciones fueron muy complicadas, y si bien se pretendía firmar un acuerdo de libre comercio que comenzara a funcionar el 1 de enero de 2000, esto no fue posible por diferencias en diversos temas económicos (aranceles, acuerdos bilaterales, etc.).

Sin embargo, Brasil ha mantenido una política exterior que se ha manejado con modificaciones a través de la construcción de parcerías estratégicas, que consiste en una categoría donde entran los socios extranjeros preponderantes. Raúl Bernal-Meza (2000), menciona los siguientes conceptos y categorías de la política exterior brasileña:

---

<sup>3</sup>Bernal-Meza, Raúl; *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000, p. 348.

“Universalidad: tiene una significación de actor protagónico. Para el Brasil, siendo el mundo su escenario, esta calidad, la vocación por ésta, la tradición, los recursos de poder y las manifestaciones de su potencialidad le permiten al país actuar como un actor global (...).

Universalismo selectivo: Permite proporcionar instrumentalidad al universalismo y renovarlo a la luz de los nuevos escenarios y mantiene la vocación mundial del Brasil. (...) Este universalismo selectivo determina los grandes ejes de actuación geográfica, que son: 1) eje regional Caracas-Buenos Aires; 2) eje norteamericano (centrado en Estados Unidos; 3) eje europeo (centrado en Alemania); 4) eje del Pacífico (centrado en Japón); 5) eje de potencias regionales: China, Rusia, India, Sudáfrica.

Multilateralismo: Es el curso de opción elegido por Brasil. Dentro del mismo, a partir de la década de 1980 se fueron construyendo coaliciones con otros países en desarrollo, en el marco de los foros multilaterales en función de mejorar las reglas del comercio internacional y el acceso a los recursos de la ciencia y la tecnología inductoras de desarrollo.

Parcerías estratégicas: su definición corresponde a la de socios preferenciales de su relacionamiento externo. La parcería puede ser conceptualizada como relaciones políticas y económicas prioritarias recíprocamente beneficiosas, construidas a partir de un patrimonio de relaciones bilaterales universalmente configurado. Para el Brasil, dado el carácter universalista de su política exterior y el carácter de *global trader*, es necesaria la construcción de estas parcerías.”<sup>4</sup>.

El ALCSA le permitiría a Brasil incrementar su importancia geoestratégica en la región al mismo tiempo que le serviría para proyectarse internacionalmente, y para enfrentar el poderío norteamericano. Después de todo, más allá de lo que se pueda pensar en cuanto a su fal-

---

<sup>4</sup>Bernal-Meza, Raúl, op. cit., pp. 372-373.

ta de "humildad", no hay que olvidar que es el país más industrializado de América del Sur, y que si decidiera adherirse al ALCA por ejemplo, el resto de los países de la región poco van a poder hacer para resistir las presiones norteamericanas.

Por iniciativa de Fernando Cardozo, presidente de Brasil, en el año 2000 se reunieron los presidentes de América del Sur, para debatir sobre los retos políticos y económicos que debía enfrentar la región en el siglo XXI. El Comunicado de Brasilia proclamaba la intención de unir en un acuerdo de libre comercio al MERCOSUR y la CAN, junto con Chile, Guyana y Surinam, en un Área de Libre Comercio de Sudamericana, al mismo tiempo que hacía referencias al narcotráfico, la consolidación de la democracia, y la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)<sup>5</sup>. En este sentido se buscaba la integración económica, la cooperación y la concertación política, dando especial relevancia a la información, el conocimiento y la tecnología, todo esto en el ámbito de Estados democráticos<sup>6</sup>. Eran tiempos de polémica sobre el ALCA, y la iniciativa tenía como objetivo ser un contrapeso del proyecto norteamericano al mismo tiempo que se buscaban nuevos mercados para las exportaciones de las industrias brasileñas.

La política exterior del gobierno brasileño de Luiz Inácio Lula da Silva, varió respecto a la de su predecesor, Fernando Cardozo. En parte lo hizo forzado por las circunstancias que habían hecho que la imagen de Brasil en el extranjero se deteriorara debido a los escándalos de corrupción y a la baja imagen presidencial. Por lo tanto Itamaraty tuvo que reconstruir los lineamientos generales de la diplomacia brasi-

---

<sup>5</sup>Los países serían: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay por el Mercosur, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela por la Comunidad Andina de Naciones, y se sumarían Chile, Guyana y Surinam.

<sup>6</sup>Con respecto al Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, IIRSA, véase el trabajo de, López, Rodolfo: La integración física entre Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia a través del Eje Capricornio, en; VII Encuentro Internacional Humboldt. Merlo, 2005.

leña, entre los cuales se encontraba el nuevo impulso para lograr la integración sudamericana. Como mencionaba Lula da Silva (2003): “La prioridad de la política exterior brasileña será América del Sur. Tenemos una frontera común, sin ningún tipo de conflicto de jurisdicciones con casi todos los países de la región”. Aunque esto no significaba que se dejaran de lado las relaciones con otros países que no eran de la región: “Brasil intentará ampliar sus relaciones bilaterales con África del Sur, India, China, Rusia, México y otros países que en sus regiones respectivas tienen mucha importancia económica y geopolítica”<sup>7</sup>.

De todos modos, con Lula da Silva se pretendía intensificar el papel de Brasil en el mundo impulsando especialmente la integración latinoamericana, aunque se han presentado diversos inconvenientes: “a) preferencia por arreglos poco institucionalizados y basados en reuniones de cúpula, incluyendo al propio Mercosur; b) proyectos basados en la noción de integración económica rasa, que se enfoca en los asuntos comerciales en detrimento de los problemas relacionados con la integración productiva, financiera y logística; c) integración rasa también en el sentido político, o sea, predominio de programas de cooperación y no de negociaciones integracionistas en temas como aduanas, seguridad, narcotráfico, políticas sociales, etc., con pocas excepciones, y d) forma de acción que refuerza el papel de Brasil como polo articulador regional”<sup>8</sup>.

En la Tercera Reunión Presidencial de Cuzco, el 8 de diciembre de 2004, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones, que pretendía lograr la integración física, energética, financiera, cultural, comu-

---

<sup>7</sup>Lula de Silva, Luiz Inácio: La política exterior del nuevo gobierno brasileño, en; [www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org). Enero-Marzo, 2003, pp. 1-2.

<sup>8</sup>Sennes, Ricardo y, Tomazini, Carla: Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?, en; [www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org). Enero-Marzo, 2006.

nicacional, fortalecer el aspecto institucional, buscar soluciones a los problemas sociales e incrementar las relaciones con otros bloques y estados. La CSN posee una población de 361 millones de habitantes, que viven en una superficie de 18 millones de kilómetros cuadrados con diversos climas y relieves, y un producto bruto interno de aproximadamente 974.000 millones de dólares<sup>9</sup>.

Esta estrategia brasileña pretendía fortificar sus programas de exportación, al mismo tiempo que expandir el libre comercio. Para ello el gobierno de Lula había dispuesto líneas de crédito para infraestructura, al mismo tiempo que favorecía el aumento de las exportaciones para aumentar el ingreso de dinero fresco para gastos del Estado como los sociales y la deuda externa. Si bien en temas sociales, no existía iniciativas relevantes, los temas comerciales relacionados con la infraestructura son considerados de vital importancia, porque permiten una mayor inserción en los mercados internacionales. Aunque se hacen referencias a la solidaridad, los derechos humanos, la libertad y la justicia social, estas alusiones son meras declaraciones de compromiso.

Pese a que en esta instancia se mantenían controversias comerciales entre los países del Mercosur, se fomentaba la creación de la CSN a pesar que para algunos jefes de Estado como los de Argentina, Paraguay y Uruguay era más importante fortalecer primero el Mercosur que crear una nueva institución, sin embargo, "tampoco puede olvidarse que la creación de la CSN está inserta en el modelo de ampliación del Mercosur que promueve Brasil y que avanza por medio de

---

<sup>9</sup>La estructura de la CSN estaría formada por las Reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores que formularían propuestas, contando con la ayuda del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, del Director de la Secretaría del Mercosur, del Secretario General de la Comunidad Andina, del Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración, y las Secretarías Permanentes de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y otras instituciones de cooperación e integración regional. Las Reuniones de los Jefes de Estados serían el más alto escalón de conducción. La Secretaría pro tempore la ejerce Brasil hasta la próxima cumbre que será en Bolivia.

acuerdos comerciales con los países andinos. El convenio de complementación comercial CAN-Mercosur convierte a buena parte de América del Sur en un embrión de una zona de libre comercio sudamericana<sup>10</sup>.

De todos modos, Argentina no ocultó su descontento, pero Brasil debería considerar que en su avance hacia la cooperación e integración tendría que tener en cuenta a su principal socio, ya que quedó evidenciado que su proyecto es sudamericano, por algo no estuvo el presidente mexicano Vicente Fox. Pero es difícil que Brasil dude en establecer su liderazgo, después de todo posee la mayor concentración de industrias de Sudamérica, a la vez que sus empresas multinacionales ganan terreno en licitaciones internacionales, o invierten en el extranjero o, en el mercado nacional donde manejan una gran parte del mismo.

Esta iniciativa brasileña tenía interés para el país, porque entre un 15 y un 20% de las exportaciones brasileñas (especialmente manufacturas) se dirigen hacia América del Sur, manteniendo un superávit comercial con esos países. A su vez el MERCOSUR ha firmado acuerdos de libre comercio con Chile, Bolivia y México, a lo que se sumó Venezuela como socio pleno. Los acuerdos CAN-MERCOSUR puestos en vigencia desde el 1 de enero de 2005 han liberado de aranceles y barreras paraarancelarias el 80% del comercio, quedando un 20% restante que corresponde fundamentales a productos agrícolas que tardarán 14 años para entrar a comercializarse libremente. Asimismo, se establecieron proyectos de inversión (17.000 millones de dólares en los próximos años). No se firmaron tratados sino una declaración en donde no se habla de instaurar nuevas instituciones, y no hay dema-

---

<sup>10</sup>Gudynas, Eduardo: Los caminos de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en; [www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org). 23 de marzo de 2005.

siados pasos definidos, excepto el hecho que los cancilleres se encargarán del desarrollo de nuevas propuestas.

En la Declaración del Cuzco, se habla en lo político de la “identidad sudamericana compartida y valores comunes tales como: la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados”, y también de la necesidad de “la convergencia de intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”. Este último punto netamente económico se relaciona con otras partes de la declaración donde se menciona “una más justa y equitativa distribución del ingreso”, “la promoción del desarrollo sostenible”, y “la lucha contra la pobreza”. Aunque en lo social se habla de que “los pueblos asuman el rol protagónico que les corresponde en este proceso (porque) la integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos”<sup>11</sup>. Esto en el marco de una iniciativa del mayor país sudamericano donde las desigualdades sociales son escandalosas.

Se expresa además de “la profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio”, junto con los gobiernos de Guyana y Surinam, sin mencionar como se van a solucionar las asimetrías económicas entre los países y los costos que tendrá ésta integración. Por último se citan otras áreas para aumentar la integración sudamericana a través de la integración física, energética y de comunicaciones, el desarrollo rural, la transferencia de tecnología, y la interacción entre las empresas y la sociedad civil, aunque no haciéndose referencia

---

<sup>11</sup>Declaración del Cuzco. 8 de diciembre de 2004.

al origen de los fondos para todos estos proyectos, aunque se alude a “mecanismos financieros innovadores”, sin que se sepa cuáles son esos mecanismos. Y por último, en lo que se refiere a los aspectos institucionales, se procura avanzar más allá de un proyecto netamente comercial cuando se afirma que se pretende el “fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”<sup>12</sup>.

La reunión de Brasilia en el 2005 mostró lo que era algo conocido, es decir que la CSN no gozaba aún del apoyo de todos los países, y menos de la participación activa de los pueblos como se mencionaba en la Declaración del Cuzco, y en la Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. Se aprobó un plan de acción para “promover la convergencia de los Acuerdos de Complementación Económica entre los países de América del Sur” y así “conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana”, aunque no se mencionaban plazos para lograr ésta último objetivo. Se pretendía “el fortalecimiento de los “vínculos institucionales entre el Mercosur y la Can” con la participación de Chile, Guyana y Surinam<sup>13</sup>.

Pero era evidente que los negocios formaban una parte importante del encuentro, puesto que se “estimulará la realización de ruedas sudamericanas de negocios para promover un mayor aprovechamiento de los acuerdos de complementación económica entre los países sudamericanos”, a la par que se “fomentará la coordinación de los programas de promoción de comercio y las inversiones”, intercambiando

---

<sup>12</sup>Declaración del Cuzco. 8 de diciembre de 2004.

<sup>13</sup>Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. 30 de setiembre de 2005, artículo 8.

“experiencias sobre facilitación del comercio, complementación de cadenas productivas e integración en las zonas fronterizas”<sup>14</sup>.

Para seguir con la orientación hacia el comercio, no hay que olvidarse de “los proyectos prioritarios para la integración sudamericana en las áreas de infraestructura de transportes, de energía y de comunicaciones”, además de “fomentar el turismo y el comercio regional” y “el proceso de estudio de un acuerdo de complementación energética regional”<sup>15</sup>.

En la Declaración del Cuzco se aludía a “los mecanismos innovadores” para el financiamiento de proyectos, y en Brasilia se mencionaba que los organismos financieros regionales junto con bancos e instituciones nacionales de desarrollo deben identificarlos, para ayudar a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y cooperativas<sup>16</sup>. Para superar las desigualdades sociales, uno de sus artículos realzaba la necesidad de convocar a expertos en programas gubernamentales de desarrollo social para combatir la pobreza y la emergencia social, aunque no se establecieron los plazos, con lo que el problema estaría lejos de solucionarse en un tiempo relativamente corto<sup>17</sup>.

Y por último, con respecto a sectores de la economía que se encargan de los servicios con alto contenido tecnológico, la declaración indicaba que “se elaborará un Plan de Cooperación en Innovación, Investigación y Desarrollo con especial referencia a temas de ciencia y tecnología y sus aplicaciones al desarrollo productivo y de servicios, poniendo énfasis en emplear las potencialidades de los recursos natura-

---

<sup>14</sup>Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. 30 de setiembre de 2005, artículos 11, 12 y 13.

<sup>15</sup>Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. 30 de setiembre de 2005, artículos 14, 16 y 17.

<sup>16</sup>Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. 30 de setiembre de 2005, artículos 18 y 20.

<sup>17</sup>Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. 30 de setiembre de 2005, artículo 23.

les disponibles en la región, así como de la industria generadora de valor agregado"<sup>18</sup>. Es decir, se buscaba la creación de alianzas empresariales que permitan abaratar costos y ser competitivas internacionalmente. Se pretendía el desarrollo de las manufacturas con mayor valor agregado, aprovechar las ventajas de las economías de escala, ocupar mayor cantidad de mano de obra y aprovechar los numerosos recursos naturales que existen en toda América del Sur. No obstante otra cuestión a tomar en cuenta que no se analizó, eran las asimetrías existentes entre los diversos países, y ese no es un tema menor cuando los gobiernos tratan de atraer inversiones para sus economías.

La CAN se beneficiaba del proyecto puesto que podría vender sus productos en el voluminoso mercado brasileño, y por otra parte, posee cerca del 30% de la población y del producto bruto, lo que es importante a la hora de la negociación. Si bien esto puede generar cierto temor en el resto de los países del MERCOSUR, igualmente pueden beneficiarse por varias razones: "1) la incorporación plena de Chile en un proceso con ellos, asunto importante si se tienen en cuenta las inversiones recíprocas y las ventajas geopolíticas; 2) la posibilidad de tener una actividad mayor y positiva en la estabilización de sus vecinos del norte de América del Sur, por la vía de la promoción diplomática, los mercados, las inversiones y el desarrollo recíproco, y 3) en general, el incremento del potencial colectivo en negociaciones internacionales, con el refuerzo de los países andinos"<sup>19</sup>.

En este proyecto quienes quedan afuera son los países del Caribe y de América Central y por supuesto, el principal país de la zona, Méxi-

---

<sup>18</sup>Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. 30 de setiembre de 2005, artículo 29.

<sup>19</sup>Cadona, Diego: ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?, en; [www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org). Abril-Junio 2005.

co. En realidad, es evidente que estos países están mayormente vinculados a la economía norteamericana que al resto del continente, por lo que el proyecto no los tiene en cuenta. Además, las relaciones entre los pequeños países de la zona con América del Sur son muy escasas. Y en el caso mexicano las industrias mexicanas piensan más en los negocios que pueden realizar en Estados Unidos y Canadá a través del NAFTA que en América del Sur, al mismo tiempo que las relaciones diplomáticas no pasan por su mejor momento.

La agenda brasileña se ha centrado principalmente en el eje comercial, dejando de lado hasta cierto punto los temas cambiarios, financieros, de inversiones, y de integración productiva, es decir, ¿cómo se pretende crear una economía ampliada a toda América del Sur, si las economías en particular no se complementan, algunas de ellas compiten, y de hecho, algunas hasta desconocen como son las otras?. A esto se suma la desconfianza que despierta en los países el "expansionismo económico brasileño". Brasil es el país que va a la vanguardia de esta idea de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el país más industrializado, el más poblado, y el que aspira a ser reconocido como potencia media, pero el que no estaría dispuesto a ayudar económicamente a sus vecinos (como Alemania en Europa, por ejemplo), por lo que esta situación no hace más que generar cierto escozor entre los otros estados de la región.

Esto no significa menospreciar la importancia de Brasil en América del Sur. Nadie desconoce los esfuerzos diplomáticos brasileños ante crisis en otros países de la región, como el conflicto entre Perú y Ecuador en 1995, o la crisis de Bolivia el año pasado. Sin embargo, es notable que un país que busca la integración con otros, no pueda controlar sus fronteras, y ni siquiera la región más importante en cuanto al medio ambiente como es el Amazonas, donde campesinos, indígenas

y terratenientes llevan a cabo una disputa por la propiedad de la tierra, que está lejos de solucionarse. Asimismo, se deben llegar a acuerdos políticos para que los beneficios económicos lleguen a todos los estados, y no se repitan experiencias fracasadas del pasado. Por otra parte, el país es poco proclive a aceptar iniciativas que provienen de otros países, porque se considera la potencia que impone la agenda de la región, aunque necesita de la región para poder discutir con algún éxito con Estados Unidos y lograr una mayor inserción internacional.

De todos modos, la Comunidad Sudamericana de Naciones es un paso más hacia la Unión Sudamericana, que es el principal proyecto geopolítico brasileño. La CSN le permitiría a Brasil el acceso a los puertos del Océano Pacífico especialmente a través de Perú, y al Mar Caribe, a través de Venezuela, al mismo tiempo que podría fiscalizar más profundamente la zona del Amazonas con países como Surinam y Guyana, que son socios de Brasil en el Tratado Amazónico. También Brasil se vería beneficiado por el potencial petrolero venezolano, el hidroeléctrico también de Venezuela y de Guyana, y el gasífero de Bolivia.

### **Comentarios finales**

Es innegable que esta nueva iniciativa llamada Comunidad Sudamericana de Naciones es una muestra más de la superposición de instituciones que existen en América, como la CAN, el Mercosur, la IIRSA, etc., y que como menciona Gudynas (2005) "el sentido común indica que antes de generar expectativas con una comunidad sudamericana es indispensable mejorar la calidad de la integración subregional. Es necesario resolver el manejo de las asimetrías comerciales y las diferentes potencialidades productivas, entre los países, y el camino para

lograrlo es establecer políticas productivas comunes acodadas entre varios países. Los gobiernos, en cambio realizan una suerte de huida hacia delante, generando nuevos y más amplios esquemas de integración sin lograr resolver la cotidianidad del funcionamiento de estructuras más viejas y acotadas”<sup>20</sup>.

Por otra parte, el hecho que la Comunidad esté circunscrita a América del Sur, deja de lado la integración latinoamericana que incluiría a América Central, los países de la zona del Caribe, y por supuesto a México. Y esto es justamente lo que pretende la iniciativa brasileña, porque después de todo, Brasil viene tejiendo alianzas con China, India y Sudáfrica para enfrentarse con la Unión Europea y el Nafta (sobre todo con Estados Unidos). Es justamente por oposición a Estados Unidos y el ALCA, que busca una Mercosur ampliado en una integración mayor con la CAN, aunque ha cumplido mejor su papel de opositor que el de creador de una alternativa superadora, puesto que ni siquiera ha podido resolver los problemas internos del Mercosur.

Es indudable que el objetivo principal de la diplomacia brasileña es lograr el desarrollo nacional a través de una mejor inserción internacional tanto en lo político como en lo económico. Por ello, para lograr una mejoría de la competitividad de la economía el MERCOSUR y el ALCSA, son la base para aumentar el poder de negociación brasileño en el ámbito internacional, y para lograr su reconocimiento como una potencia media. Esta integración parte de la base que si Brasil pretende obtener un lugar preponderante en el concierto de naciones en el ámbito internacional deberá en primer lugar, realizar una alianza con los vecinos sudamericanos.

---

<sup>20</sup>Gudynas, Eduardo: Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones genera expectativa pero sus bases son todavía débiles, en; [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com). Enero 2005.

No obstante, su capacidad para desarrollar estos proyectos en profundidad está en duda, puesto que si todavía no está afianzado el MERCOSUR, ¿cuál es la capacidad brasileña para lograr llevar a buen puerto el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones, si aún no ha logrado resolver temas comerciales con Argentina por ejemplo?. Por otra parte, es indudable que uno de los desafíos de la propuesta es lograr la integración en infraestructura para lo cuál son necesarios miles de millones de dólares que tienen que encontrarse en algún lado, y que la economía brasileña no puede suministrar, por lo que habría que pensar en fondos que vinieran de organismos internacionales de crédito, con lo cuál volveríamos a lo que siempre ha pasado: incrementar la deuda externa de países ya agobiados por el pago de la misma.

Así que los fondos deberían originarse en el sector privado que seguramente invertiría en lo que es más rentable dejando de lado inversiones en infraestructura necesarias para países y poblaciones que no pueden acceder a diversos servicios, con lo que volveríamos aquí también al viejo problema: el sector privado se encarga de lo rentable y el estado de lo que da pérdida. Y así es evidente que ningún proyecto puede tener éxito porque el costo de las obras lo termina pagando la mayoría de la población, para beneficio de unos pocos.

Por último, en diciembre de 2006, se realizará en Cochabamba, Bolivia, la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones que reunirá a los jefes de Estado y de Gobierno, que tendrán la ocasión de discutir sobre el progreso de la integración sudamericana. Es una oportunidad para que los países fortalezcan el compromiso por la integración verdadera, y no retórica, es decir, no alcanza con la integración lograda a través de la energía o las carreteras, sino que hay que lograr la verdadera integración de los pueblos de la que tanto se

habla, porque sino se caería nuevamente en contradicciones y discursos huecos de los que ya hemos tenido suficiente en América.

Se necesitará un plan concreto de acciones que lleven la integración regional por el camino de la solución de las asimetrías económicas y los problemas sociales como la inequidad social, el desempleo, etc., considerando las variables sociales, políticas, y culturales, no solamente las económicas, puesto que el contenido de este nuevo proyecto debe contemplar el bienestar de todos los ciudadanos, sin exclusiones y el apoyo a los países menos desarrollados de la región para lograr una verdadera integración sudamericana.

¿Estará Brasil dispuesto a desarrollar esta clase de proyecto con los costos de liderazgo que ello implica?. Solo el tiempo lo dirá. Pero no tiene mucho sentido llevarlo adelante si mientras tanto no se corrigen las contradicciones tales como la firma de tratados de libre comercio, la contaminación del ambiente, la distribución desigual del ingreso, el trabajo precario y, la infraestructura orientada hacia las exportaciones, entre otros temas. Por ende, como menciona Lander (2005), "el destino de este proyecto de integración y la respuesta a la cuestión básica de si puede o no llegar a ser favorable a los intereses populares, más que del contenido de sus textos fundantes, dependerán del resultado de las luchas sociales y políticas, de la capacidad de las fuerzas populares para revertir las tendencias políticas y económicas hoy hegemónicas en la mayor parte del continente"<sup>21</sup>.

## Bibliografía

---

<sup>21</sup>Lander, Edgardo: ¿Modelos alternativos de integración?. Proyectos neoliberales y resistencias populares, en; *Observatorio Social de América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, año V, nº 15, septiembre-diciembre 2005, p. 55.

Bernal-Meza, Raúl; Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

Cadona, Diego: ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?, en; [www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org). Abril-Junio 2005.

Danese, Sergio: ¿Liderazgo brasileño?, en; [www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org). Otoño-invierno, 2001.

Ferrer, Aldo: Globalización, desarrollo y densidad nacional. Un abordaje de la experiencia de América Latina, en, Bernal-Meza, Raúl y, Saha, Suranjit; Economía Mundial y Desarrollo Regional. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

Gudynas, Eduardo: Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones genera expectativa pero sus bases son todavía débiles, en; [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com). Enero 2005.

Gudynas, Eduardo: Los caminos de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en; [www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org). 23 de marzo de 2005.

Lander, Edgardo: ¿Modelos alternativos de integración?. Proyectos neoliberales y resistencias populares, en; Observatorio Social de América Latina. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, año V, n° 15, septiembre-diciembre 2005.

López, Rodolfo: La integración física entre Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia a través del Eje Capricornio, en; VII Encuentro Internacional Humboldt. Merlo, 2005.

Lula de Silva, Luiz Inácio: La política exterior del nuevo gobierno brasileño, en; [www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org). Enero-Marzo, 2003.

Muñoz, Heraldo: ¿El fin de América Latina?, en; [Www.foreignaffairs-esp.org](http://Www.foreignaffairs-esp.org). Enero-Marzo, 2006.

Sennes, Ricardo y, Tomazini, Carla: Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?, en; [Www.foreignaffairs-esp.org](http://Www.foreignaffairs-esp.org). Enero-Marzo, 2006.

Soza Montiel, Nelson: Un salto en dos dimensiones, en; [www.argenpress.info](http://www.argenpress.info). 18 de noviembre de 2004.

Zibechi, Raúl: La integración regional después del fracaso del ALCA, en; [www.ircamericas.org](http://www.ircamericas.org). 7 de marzo de 2005.

### Sitios de Internet

[www.liberacion.press.se](http://www.liberacion.press.se).

[www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk).

[Www.comunidadandina.org](http://Www.comunidadandina.org).

### Declaraciones

Declaración del Cuzco. 8 de diciembre de 2004.

Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. Brasilia. 30 de setiembre de 2005.