

Universidad Nacional de La Plata  
Instituto de Relaciones Internacionales

**INTEGRACIÓN SUDAMERICANA**  
**LA INFLUENCIA DE LOS PROYECTOS POLÍTICOS DE BRASIL Y**  
**VENEZUELA**

Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales

Nicolás Falomir Lockhart

2011

**INTEGRACIÓN SUDAMERICANA**  
**LA INFLUENCIA DE LOS PROYECTOS POLÍTICOS DE BRASIL Y**  
**VENEZUELA**

Candidato a la Maestría:

**Nicolás Falomir Lockhart**

Director de Tesis:

**Dr. Roberto Miranda**

A mis padres,  
por haberme enseñado el camino  
y  
a Valeria,  
por su amor y compañía para  
ayudarme a transitarlo.

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	1
RESUMEN.....	3
AGRADECIMIENTOS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I TEORÍA Y METODOLOGÍA .....	7
1.1.- PROBLEMÁTICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL .....	7
1.1.1.- Teoría de la integración en las Relaciones Internacionales .....	7
1.1.2.- Poder multidimensional y jerarquías múltiples. La noción de proyecto político como herramienta de análisis del poder. ....	12
1.1.3.- La integración en América Latina: definición metodológica.....	17
1.2.- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	22
1.2.1.- Integración y fragmentación en Latinoamérica. La construcción sudamericana. ....	22
1.2.2.- La construcción de la región sudamericana y los proyectos políticos de los nuevos liderazgos. ....	26
1.2.2.- Nuestra hipótesis y Variables.....	34
CAPÍTULO II LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, SU FRAGMENTACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SUDAMERICANA .....	38
2.1- ANTECEDENTES: DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA A LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL .....	38
2.1.1.- La integración “originaria” de Latinoamérica, su giro económico y el “regionalismo abierto”. ....	38
2.1.2.- La fragmentación en subregiones: distintos modelos de inserción y la influencia del hegemon. ....	44
2.2- HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA NUEVA REGIÓN: SUDAMÉRICA .....	52
2.2.1.- La fase post-liberal de la integración: la Agenda del Desarrollo y una vuelta a lo regional. ....	52
2.2.2.- Una integración inédita en América del Sur .....	56
CAPÍTULO III PROYECTOS POLÍTICOS DE BRASIL Y VENEZUELA EL PODER COMO FUNCIÓN.....	74
3.1.- EL DISEÑO ESTRATÉGICO DE BRASIL: EL PROYECTO POLÍTICO DE UNA POTENCIA REGIONAL ...	76
3.2.- EL PROYECTO ALTERNATIVO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.....	84
3.3.- EL LIDERAZGO REGIONAL: EJE Y FUNCIÓN PRINCIPAL DE LOS PROYECTOS POLÍTICOS DE BRASIL Y VENEZUELA.....	92
3.4.- FUNCIONES DE SEGUNDO ORDEN DE LOS PROYECTOS POLÍTICOS DE BRASIL Y VENEZUELA ....	100
3.4.1.- El liderazgo y la estabilidad de la región: un líder para un orden y un orden para un líder. ....	100
3.4.2.- La Promoción del Desarrollo: un modelo amigable con el Mercado y otro impulsado por el Estado. ....	104

3.4.3.- Intergubernamentalismo o complejo de coaliciones: la institucionalización de la región. .	109
3.4.4.- Definición del alcance de la Región – Delimitación de Sudamérica vs unión latinoamericano-caribeña. ....	112
<b>CAPÍTULO IV CAPACIDADES ESTATALES DE BRASIL Y VENEZUELA EL PODER COMO POSESIÓN .....</b>	<b>115</b>
3.1.- LA POBLACIÓN COMO CAPACIDAD DE CONSUMO O COMO LEGITIMACIÓN DEL RÉGIMEN. ....	116
3.2.- UN PROYECTO AL SERVICIO DE LA ECONOMÍA Y UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DE UN PROYECTO. ....	123
3.3.- ENERGÍA PARA EL DESARROLLO, ENERGÍA PARA RELACIONARSE. ....	131
3.4.- LA UBICACIÓN GEOGRÁFICA COMO CAPACIDAD DE PODER Y COMO CONDICIONANTE DE SU EJERCICIO. ....	135
3.5.- LA CAPACIDAD MILITAR COMO RECURSO TRADICIONAL DE PODER O COMO CAPACIDAD ESTRATÉGICA DE PRODUCCIÓN .....	139
<b>CAPÍTULO V BRASIL Y VENEZUELA EN LOS PLANOS BILATERAL Y MULTILATERAL DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA EL PODER COMO RELACIÓN.....</b>	<b>144</b>
5.1.- RELACIONES BILATERALES .....	145
5.1.1.- Socios estratégicos y obligados: la relaciones entre Brasil y Venezuela .....	145
5.1.2.- El tercero en discordia: la relación con Argentina .....	153
5.1.3.- La oportunidad de mostrar las bondades de cada proyecto: la relación con Bolivia. ....	158
5.1.4.- El desafío de ambos proyectos: la relaciones con Colombia. ....	163
5.2.- RELACIONES MULTILATERALES .....	168
5.2.1.- La construcción multilateral de Brasil en Sudamérica.....	168
5.2.2.- La construcción multilateral de Venezuela en Latinoamérica y su incidencia en Sudamérica .....	176
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>183</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>190</b>
7.1- PUBLICACIONES PERIÓDICAS Y LIBROS .....	190
7.2- DIARIOS.....	200
7.3- SITIOS OFICIALES GUBERNAMENTALES.....	202
7.4- BASES DE DATOS.....	202
7.5- SITIOS DE INTERNET.....	204
7.6- DOCUMENTOS INTERNACIONALES .....	205

## RESUMEN

La presente tesis de maestría en relaciones internacionales tiene por objeto el estudio del fenómeno de integración sudamericano. Contextualizado en el marco del proceso de transformaciones en América Latina desde el fin de la guerra fría, la investigación se construyó en torno a la hipótesis de que tal proceso fue definido por la influencia de los proyectos políticos de dos actores claves: Brasil y Venezuela. Los dos proyectos reforzaron la tendencia hacia la diferenciación dentro del espacio latinoamericano. No obstante, entendemos que la influencia de Brasil, en tanto Potencia Regional, ha sido *determinante* en el tipo, en los límites y en el alcance de dicho proceso. La incidencia del proyecto alternativo de Venezuela, que originariamente pretendió competir por el liderazgo con Brasil, terminó acompañando el proyecto brasileño. Los resultados de la investigación confirmaron nuestra hipótesis dando muestra de la adecuación de la integración sudamericana a los intereses de la Potencia Regional y evidenciando el acompañamiento de Venezuela en las distintas iniciativas de la diplomacia brasileña.

## AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de numerosas personas. En primer lugar quisiera agradecer a mi director, el Dr. Roberto Miranda, por su preocupación por la claridad conceptual y por la formulación de sus invaluable comentarios en nuestros numerosos encuentros en el IRI (Instituto de Relaciones Internacionales). Sus atentas lecturas me permitieron superar las imprecisiones de mi proyecto de tesis e ir perfeccionándolo. Pero por sobre todas las cosas, le estaré por siempre agradecido por contagiarme su entusiasmo.

Asimismo, quisiera agradecer a mis profesores de la Maestría. Todos y cada uno de ellos, lograron que mi interés por las Relaciones Internacionales creciera cada día un poco más. En ese sentido, debo hacer una mención especial al Dr. Gordon Mace, quien supiera recibirme afectuosamente durante mi estadía en la *Université Laval* de Quebec, Canadá. Sus clases, así como los trabajos que me encomendara como asistente de investigación del CEI (*Centre d'Études Interaméricaines*) fueron tanto un desafío como una fuente de inspiración para esta tesis. Mi agradecimiento por las oportunidades brindadas y por enseñarme, con generosidad desinteresada, su forma de trabajar.

En un plano más personal, también quisiera dejar constancia de mi agradecimiento a mi familia y amigos que se preocuparon por mí en los momentos de zozobra, me alentaron a seguir esforzándome y, sobre todo, disculparon mis ausencias cuando el tiempo debía ser destinado a la reflexión y la escritura. En particular, quisiera subrayar el apoyo de mis padres, quienes me inculcaron el gusto por el trabajo bien hecho, lo que me ha permitido llegar hasta aquí. Finalmente, mi máximo agradecimiento es para Valeria por su apoyo incondicional e inestimable a lo largo de esta etapa y por los momentos de felicidad que han hecho de éste, un camino mucho más fácil y alegre. Sin ellos, no hubiera tenido la energía necesaria para concluir.

## INTRODUCCIÓN

En relaciones internacionales solemos encontrar la mención de *América Latina* para referir al conjunto de países que van desde México hasta el Cono Sur. Tal referencia asume que ese grupo de países pueden ser tratados en bloque, con una cierta homogeneidad. Un pasado colonial iberoamericano común, una comunidad de valores -en especial en lo que refiere a la religión- y el hecho de haber padecido –a lo largo de la historia- una situación desfavorecida en el sistema internacional, justifican esa lectura. Más aún, esos factores han forjado en las sociedades latinoamericanas un sentimiento de pertenencia entre los pueblos que componían ese espacio. El corolario de esa idea de pertenencia, de esa identidad latinoamericana, sería la integración latinoamericana.

Sin embargo, el término de *América Latina* ha comenzado a ser discutido como categoría de análisis. El planteo nos ha parecido válido y lo tomamos como punto de partida de la presente investigación. Desde esa perspectiva, nos proponemos analizar el proceso de transformación que se viene dando en América Latina desde el fin de la guerra fría, para centrarnos en un fenómeno posterior y que comienza a materializarse a partir de los años 2000: la construcción de América del Sur como un espacio con una lógica propia y con su propio proceso de integración. La meta ha sido, entonces, caracterizar el actual proceso de *integración sudamericana*. En ese sentido, confesamos nuestro interés personal por este fenómeno sudamericano, su novedad, sus implicancias, así como la necesidad de su estudio para comprender las tendencias actuales en la región. Como ejemplo de la necesidad de ese estudio podríamos mencionar cómo se ha vuelto cada día más necesario referirnos a *Suramérica*, en lugar de *Latinoamérica*. De hecho, la misma noción de *Latinoamérica* se demuestra insuficiencia para explicar acabadamente el proyecto sudamericano. Así, si lo latinoamericano refiere a la pertenencia y a la unidad de los estados que van desde México hasta el Cono Sur entonces, el proyecto sudamericano, importaría una suerte de ruptura de ese espacio.

La presente investigación tiene por objeto comprender acabadamente el proceso de integración suramericano a partir de los cambios suscitados en el escenario regional de la posguerra fría. Prestaremos especial énfasis al juego de poder entre los dos actores claves de la región; aquellos que manifiestan vocación y/o ejercen liderazgo regional. El primero de esos actores es Brasil, cuyas acciones y capacidades lo posicionan como al referente en el ámbito subcontinental y como *Potencia Regional* a nivel mundial. El otro es Venezuela, que ha logrado posicionarse regional e internacionalmente como referente de un proyecto alternativo. Cada uno de ellos promueve su propio esquema de integración regional en una situación de convivencia geográfica con el otro. Y, además, plantean la necesidad de la participación del otro para la concesión de sus propios proyectos políticos regionales.

Hemos estructurado nuestra investigación de la siguiente manera. El primer capítulo lo dedicamos a la cuestión metodológica, donde planteamos como hipótesis que: los proyectos políticos de Brasil y Venezuela han alimentado el proceso de diferenciación de América Latina, aunque en distinta medida: Brasil lo hizo en el sentido de la integración sudamericana, siendo *determinante* en el tipo, en los límites y en el alcance de dicho proceso; y Venezuela, con su proyecto alternativo, que reforzaba el sentido de la fragmentación latinoamericana, no logró hacer pesar su liderazgo y terminó acompañando el proyecto de Brasil, como solución de supervivencia de su propio proyecto. En el segundo capítulo tratamos nuestra variable dependiente: desde los antecedentes de la integración latinoamericana, siguiendo por el proceso de diferenciación en la posguerra-fría, hasta llegar al fenómeno de integración sudamericana.

En los tres capítulos que le siguen se desarrolla la variable independiente, los proyectos políticos de Brasil y de Venezuela. En el capítulo tercero se analizan las características, objetivos y funciones de cada uno de ellos. En el capítulo cuarto, las capacidades de que dispone cada uno de nuestros actores clave como para llevar adelante los objetivos regionales de sus proyectos políticos. Y en el capítulo quinto, nos ocupación de las relaciones tejidas gracias a esas capacidades y en función de sus proyectos tanto con vecinos de la región, como con el otro actor clave.

## CAPÍTULO I

# TEORÍA Y METODOLOGÍA

### 1.1.- PROBLEMÁTICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

#### 1.1.1.- Teoría de la integración en las Relaciones Internacionales

El fenómeno de la integración regional es un tema que ha sabido ganarse buena parte de la atención de la literatura especializada de las Relaciones Internacionales. Gracias al interés que ha despertado, se ha le ha dedicado abundante literatura y se pueden encontrar una multiplicidad de definiciones sobre qué se entiende por integración regional (Fawcett, 1995:10). Esto es así, como lo sostienen Diez y Wiener (2003:5), porque la definición variará sustancialmente en función del punto de vista del que se observe el fenómeno.

Las teorías sobre la integración son recientes. Surgieron con el desafío que implicaba comprender y explicar el fenómeno de la Comunidad Económica Europea (Hurrell, 1995:37). Esas investigaciones sentaron las bases para su teorización (Oyarzún, 2008:95)<sup>1</sup>. La primera de ellas fue el funcionalismo, de Mitrany (1944), la cual sostenía que a través de la integración era posible construir un sistema internacional de paz<sup>2</sup>. Para ello, señalaba la importancia y complejidad que habían ganado una serie de asuntos técnicos (como el transporte, la economía, la salud, el trabajo, las comunicaciones, los impuestos, los seguros) y

---

<sup>1</sup> Es oportuno aclarar que, debido a ese origen, buena parte de la discusión sobre la integración regional se mezcló con la de las Instituciones Internacionales, como la propia Comunidad Europea.

<sup>2</sup> Corresponde aclarar que Mitrany desarrolló su teoría del funcionalismo en el período de entreguerras y que por eso se suele catalogar su teoría como normativa. Diez y Weiner definen a todo ese período como de proto-integración (2003:7).

proponía que fueran manejados a través de una red de cooperación de tecnócratas, en lugar de las élites políticas. El éxito en esa colaboración funcional, de esa interdependencia, generaría la necesidad de colaboración en otros asuntos, provocándose así un efecto de ramificación (Mitrany, 1944; Dougherty, 1993:444). De esa forma, la colaboración funcional terminaría reorientando la política internacional de modo tal que sería muy costoso para un estado tensar una relación hasta el punto de un conflicto, desatendiendo las consecuencias de ello en la densa red de colaboración que unirían a ese estado con los demás, incluido aquel con el que generara la controversia.<sup>3</sup>

Valiéndose de los postulados de Mitrany -también siguiendo la tradición liberal y el uso de la noción de interdependencia-, Ernest Haas ideó otra teoría denominada neofuncionalismo. Ella postulaba que el éxito de la cooperación en las áreas técnicas fomentaría un spill over, un desbordamiento, hacia otros ámbitos como el sociocultural o el político; e incluso hacia asuntos asociados a la high policy, como la defensa y la seguridad.<sup>4</sup> Basándose en estudios de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) y la posterior creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), Haas entendía que esa dinámica de delegación de competencias iría redefiniendo la identidad del grupo en una nueva unidad. Es aquí donde aparece el concepto de supranacionalidad (1958:299). A diferencia del funcionalismo, el neofuncionalismo entendía que, a través de una transferencia paulatina de soberanía, se crearía un nuevo organismo central: una entidad supranacional. Otra diferencia importante con el funcionalismo es que Haas no excluía a las élites políticas del proceso de integración, sino que las ubicaba como protagonistas del spill over político hacia la construcción supranacional<sup>5</sup>. En función de esos postulados, Haas (1958:16) definió a la integración regional como,

“el proceso por el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales están persuadidos de cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo

---

<sup>3</sup> Por las características del pensamiento funcionalista, como son el cuestionamiento a la irreductibilidad del estado, la prevalencia de los intereses de los gobiernos –razón de estado- o la ruptura de la lógica de “suma cero”, cabe ubicarlo dentro de la tradición liberal de las Relaciones Internacionales y en oposición a la tradición realista.

<sup>4</sup> En rigor de verdad, Haas distinguía dos tipos de spill over: uno funcional, que luego de los pasos iniciales es promovido por actores sociales en busca de aumentar sus beneficios económicos, y el otro político, promovido por la propia institución que se crea en el seno del proceso de integración y que, una vez en funcionamiento, es capaz de generar su propia dinámica de consolidación.

<sup>5</sup> No corresponde minimizar esa diferencia ya que es el factor que determinó que Mitrany fuera un opositor a la institucionalización europea. Según su lectura, en lugar de trascender la construcción del estado, lo que estaba ocurriendo era su reemplazo (ver Diez y Weiner, 2003).

centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción por sobre los estados nacionales preexistentes”<sup>6</sup>.

Contemporáneamente a Haas, pero sirviéndose de la teoría de sistemas y de la comunicación, Karl Deutsch (1957) construyó otra perspectiva de análisis de la integración regional denominada transaccionalismo (o enfoque de la comunicación). El trabajo de Deutsch también puede ubicarse entre los que toman a la interdependencia como un hecho determinante de la integración, pero aquí el acento está puesto sobre la comunicación. Preocupado en explicar las comunidades de seguridad –puntualmente la del Atlántico Norte– este autor explicaba su existencia y funcionamiento gracias al flujo de comunicaciones. Tanto al interior, como al exterior de cada territorio, los pueblos se integran en la medida en que se comunican y se vuelven interdependientes. De esa manera se establecen prácticas, instituciones y un sentido de comunidad que generan expectativas confiables de cambio pacífico en la población (1957:5).

A estas teorías se les opusieron otras de tradición realista. Una de las más destacadas fue la del intergubernamentalismo, según la cual, la existencia de un ente supranacional no implicaba que el Estado dejara de ser el actor del sistema internacional. La creación de tal ente ocurría porque los Estados, en un contexto histórico determinado, tomaban la decisión racional de delegar ciertas competencias en ese nuevo ente (Diez y Wiener, 2003:8). Pero esas competencias eran regladas según los propósitos y bajo el control de los actores que la habían creado. Siendo ello así, las instituciones eran concebidas con una naturaleza esencialmente modificable, en función de los intereses de los estados, incluso al punto de su posible reversión.

A finales de los años ochenta, una nueva generación de teóricos volvió a poner en el centro de la escena a las instituciones, pero esta vez no entendiéndolas como meros instrumentos de los estados que las creaban. En efecto, las instituciones podían generar consecuencias no buscadas ni deseadas al momento de ser creadas. Así surgió el institucionalismo neoliberal o neo-institucionalismo, cuyos máximos exponentes fueron Keohane y Hoffman (1991). Según esta teoría, a mayor interdependencia<sup>7</sup>, mayor necesidad de cooperación internacional y de coordinación. Las reglas e instituciones son creadas, justamente, porque brindan ayuda a los estados en esos ámbitos. A diferencia del neo-

---

<sup>6</sup> La traducción es propia.

<sup>7</sup> Nótese que esta teoría no se orienta en la tradición realista de la RR.II. como el intergubernamentalismo, sino en la tradición liberal.

funcionalismo, el neo-liberalismo institucional no plantea la supranacionalidad, sino que preserva al Estado como actor ineludible, capaz de regular entre lo internacional y lo doméstico. A pesar de ello, para esta teoría las instituciones tienen una gran importancia tanto por los beneficios que brindan (reducción de los costos de transacción, transparencia, monitoreo, provisión de información, facilitación de vinculación de cuestiones), como por cómo afectan en los intereses de los estados.

Durante los años ochenta y noventa, el constructivismo hizo importantes contribuciones en la explicación del fenómeno de integración. Según sus postulados, los factores materiales no son los únicos a tener en cuenta al momento de explicar distintos fenómenos de la realidad internacional. Las ideas, las creencias, las percepciones, los valores y las normas también contribuyen a comprender por qué determinados eventos ocurren. Más aún, como lo sostiene Wendt (1999:111), es gracias a la interacción con las ideas que las fuerzas materiales tienen su significación -social-. Siguiendo esos postulados, los constructivistas entienden a la integración regional como un proceso social que se da, fundamentalmente, gracias al intercambio de conocimientos y aprendizajes, a las fuerzas identitarias, a las normas y a las estructuras institucionales. En ese sentido, esta teoría focaliza la atención en la cuestión de la conciencia y de las identidades regionales para explicar cómo esa integración se construye (socialmente). Es, de esa forma, una perspectiva más sociológica que económica (Hurrell, 1995:65).

Por otra parte, el realismo estructural o neo-realismo, también ha sabido brindar sus explicaciones sobre la integración regional. Pero no lo hizo apoyándose en el concepto de interdependencia (como las teorías o enfoques anteriores), sino en la influencia del sistema internacional y sus dinámicas de poder. De esta forma, los agrupamientos regionales serían la respuesta a desafíos exteriores (traducidos en búsqueda de supervivencia o en maximización de poder) y por eso pueden leerse en clave de política de formación de alianzas (Waltz, 1979:114). La lectura que fomenta esta teoría promueve el análisis del lugar que ocupa esa región en el sistema internacional y el rol de los estados en ella comprendidos. Por lo tanto, la formación o promoción regional dependerá de las circunstancias en un momento particular de la geopolítica (Hurrell, 1995:47). De allí que el neo-realismo interprete a la integración tanto como la acción promovida por el hegemon (caso de la Comunidad Europea y de la comunidad de seguridad del Atlántico Norte, impulsadas por Estados Unidos para maximizar su poder en el sistema internacional de posguerra), como la acción de coaliciones de países

subdesarrollados para evitar su marginación o para aumentar su poder de negociación (como es el caso de América Latina o África)<sup>8</sup>.

Un último enfoque al que haremos referencia es el que considera la influencia del sistema económico global<sup>9</sup>. Aunque la interdependencia fuera uno de los rasgos salientes del sistema económico que se ha ido profundizando desde la Segunda Guerra mundial, no pareciera estar en discusión la ubicación de esta lectura entre las perspectivas sistémicas, ya que lo determinante era la influencia del sistema<sup>10</sup>. La globalización, entendida como la expansión de alcance global (favorecida por el desarrollo de las tecnologías de la información) de un sistema financiero-comercial, motivó a una reedición de esta lectura. El conjunto de procesos que implicó la globalización, ha hecho que el sistema internacional sea cada vez más denso (Stiglitz, 2002:30-37) y que la interdependencia entre estados y sociedades –incluso a través de las fronteras- sea cada vez más profunda. De esta forma, el sistema económico mundial (sintetizado contemporáneamente en la idea de globalización) genera tendencias que alientan la integración en ciertas regiones, como América del Norte, el Caribe, la cuenca del Pacífico o el Cono sur de América latina, por sólo mencionar algunos ejemplos<sup>11</sup>. Ello, porque la propia complejización del sistema internacional trae aparejada la creación de problemas que demandan respuestas colectivas. Asimismo, la integración regional se ha mostrado como un camino efectivo para insertarse en el sistema internacional (Hurrell, 1995:55-57).

Estas teorías surgieron en un momento y en un contexto determinado. Esto no significa que hayan perdido utilidad o que deban ser entendidas como excluyentes unas de otras. Por el contrario, debemos comprender que cada corriente teórica se ha enfocado en distintas partes del problema de la integración (Puchala, 1972:398). Sin embargo, estas teorías han sido elaboradas en función de experiencias y realidades concretas de sociedades occidentales desarrolladas, bien distintas de las latinoamericanas. Si aceptamos que toda

---

<sup>8</sup> Sin perjuicio de su capacidad explicativa a nivel estructural, al neo-realismo se le crítica no brindar mayores explicaciones sobre la cooperación al interior de la región, así como desatender el impacto que pueden tener los factores domésticos en el curso de la integración.

<sup>9</sup> Hemos omitido expresamente el tratamiento de la Teoría del Desarrollo, también llamada Teoría de la Dependencia, (cuyos máximos exponentes fueron Sunkel, Furtado, Falleto y Cardoso), para tratarla específicamente al momento de analizar la integración latinoamericana. Entendemos con Jaguaribe (1984; 30) que el pensamiento cepalino fue la primera toma de conciencia latinoamericana.

<sup>10</sup> La interesante obra de Wallerstein (1974) es un fiel exponente de esta teoría.

<sup>11</sup> Debemos advertir que existen tendencias que también desalientan la formación de regionalismos como ser la propia homogeneización económico-comercial (y cultural) que implica la globalización, o la promoción del estándar occidental de vida, a nivel político, social, económico, como se puede apreciar en los países miembros de la OCDE.

teoría necesariamente corresponde a una situación y a un momento dado (Diez y Wiener, 2003:12) y que necesariamente están influenciadas por un determinado contexto académico (Rosamond, 2000:9), resulta atendible el reparo a aplicarlas sin más a nuestra investigación (Falomir, 2009:165). Por ello, antes de plantear nuestra problemática específica creemos conveniente acordar dos cuestiones. La primera refiere a las condiciones del orden internacional vigente y a una concepción de poder que posibilite analizar la complejidad del sistema contemporáneamente. La segunda cuestión es acordar qué entenderemos por integración regional.

Con ello buscamos, justamente, hacernos de un enfoque metodológico que nos permita estudiar una perspectiva poco explorada hasta el momento. Hasta ahora, las premisas explicativas pasaban por el sistema o por los estados. Nuestra intención es ponderar la acción de ciertos estados claves, en un orden internacional y en un momento dados. La propia idea de identificar “actores clave” ya es una definición metodológica, puesto que su ubicación en el orden internacional con tales características, hace a la configuración de este último. Pretendemos así, construir un enfoque que ponga el acento tanto en las condiciones del sistema internacional –siempre en un momento dado-, como en la acción de esos ciertos actores claves que, por sus capacidades de acción en un contexto mundial dado, determinan el curso de la integración.

### **1.1.2.- Poder multidimensional y jerarquías múltiples. La noción de proyecto político como herramienta de análisis del poder.**

Contemplar la noción de “actores claves” responde a la necesidad de adecuar nuestro análisis a la situación de permisividad del orden internacional vigente desde el fin de la guerra fría y su aprovechamiento por parte de ciertas potencias (en especial las nuevas potencias del Sur). En efecto, con la caída del muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética, el orden internacional entró en un proceso de reconfiguración cuyo rasgo distintivo ha sido la redistribución del poder. La pérdida relativa de capacidad de disciplinamiento del hegemon (lo que comprende la determinación de la agenda internacional), dio como resultado una ampliación generalizada de los márgenes de maniobra de los demás estados. De esta forma, quienes contaban con ciertas capacidades de proyección internacional han logrado –con mayor o menor éxito- desarrollar sus propios proyectos políticos.

El quiebre de la lógica omnipresente de seguridad propia del “mundo bipolar”, produjo una depreciación relativa de la dimensión estratégico-militar. En consecuencia, otras dimensiones de poder –las que en el marco de la Guerra fría, eran consideradas low policy– ganaron importancia. Así, múltiples dimensiones de poder se han valorizado y la estructura del sistema internacional se diferenció y complejizó<sup>12</sup>. Esto exigía pensar en nuevas herramientas conceptuales que permitieran una lectura acorde. Un ejemplo de esas nuevas lecturas (el más gráfico, a nuestro entender), es la imagen del juego de ajedrez tridimensional de Nye (2004:4). En el primer nivel se tratan los temas militares en una situación de unipolaridad de Estados Unidos. En el segundo nivel, se ubican los temas económicos, donde la distribución de poder ya representa rasgos de multipolaridad. Y en el nivel más bajo, los temas transnacionales como el cambio climático, las pandemias o incluso el terrorismo. Aquí el poder está disperso e incluye en la distribución a los actores no-estatales.

Más allá de la originalidad de la imagen de Nye, entendemos que la fórmula que mejor explica esa complejidad de la distribución de poder es la unimultipolaridad de Huntington (1999:36). Ese concepto permite hacer distintas lecturas de distribución de poder, en función de sus diferentes dimensiones. De ese modo, desde una perspectiva exclusivamente militar, Estados Unidos sigue siendo la única Superpotencia y el mundo es más bien unipolar. Sin embargo, si se considera el poder económico, el mundo se muestra mucho más multipolar, aún cuando Estado Unidos siga a la delantera. La situación de primacía en lo militar y emparejamiento en otras dimensiones es lo que lleva a algunos autores a sostener que la unipolaridad es transitoria (de hecho, el mismo Huntington así la planteaba). Más aún, en nuestro días ya encontramos lecturas que postulan la transición hacia un sistema multi-regional (Hurrell, 2007; Flemes, 2008).

Dado que la reconfiguración del orden internacional se centra en la cuestión del poder, debemos definir tal concepto antes de continuar<sup>13</sup>. Huelga decir que ello no es tarea sencilla. El propio Gilpin (1981:13) afirmó al respecto: “*el concepto de poder es uno de los más*

---

<sup>12</sup> La concepción multifacética del poder, como se explicará más adelante, será de suma utilidad para comprender el retroceso de la primacía del poder militar en el mundo luego de la guerra fría. Esto ha generado que el mundo se complejice y que en determinadas situaciones ya no sea válida la opción militar. Por ejemplo, la imposibilidad de que Estados Unidos utilice su poder militar para solucionar un conflicto comercial con la Unión Europea o con Canadá. Este tipo de situaciones son las que avalan la lectura aquí propuesta de poder, en función de distintos niveles del sistema internacional.

<sup>13</sup> En rigor de verdad, somos de la idea que el poder es el eje en torno al cual giran las relaciones internacionales, cualquiera sean sus manifestaciones; inclusive en casos de cooperación. Pensemos sino en los cálculos de poder presentes en negociaciones comerciales en la OMC, en las de constitución de espacios de integración económica, en las de cooperación para el desarrollo o en la direccionalidad de la ayuda internacional humanitaria.

*problemáticos de las Relaciones Internacionales*”<sup>14</sup>. Bien podríamos coincidir con Morgenthau (1968) que el poder constituye cualquier cosa que establezca o mantenga el control del hombre sobre el hombre; o con Aron (1962:74), para quien el poder es la capacidad de una unidad política para imponer su voluntad a las otras unidades. También con Holsti (1977:165), quien lo definió como la capacidad general de un Estado de controlar la conducta de otros. O incluso con Keohane y Nye (1977:11), quienes lo definieron como la habilidad del actor para conseguir que otros hagan algo que de otra manera no harían, con un aceptable costo para el actor. Sin embargo aquí lo que queremos destacar es que el poder siempre refiere a una capacidad propia, para controlar la conducta de otros y con miras a lograr ciertos objetivos (Del Arenal, 1983:507-509).

En un contexto de bipolaridad, donde el mundo actuaba en clave de seguridad, era entendible que el poder fuera interpretado esencialmente como capacidad militar. De esa forma, desarrollar tecnología militar y hacerse de capacidad operativa global resultaban ser recursos inestimables para alcanzar el objetivo de superioridad militar respecto del contrincante (Mearsheimer, 1995). Sin embargo, en un mundo donde el poder militar ha perdido su omnipresencia, se impone una concepción de poder que responda a su propia complejización. Máxime si la idea de poder “bruto” se muestra estéril para explicar determinadas situaciones<sup>15</sup>. Entonces, entenderemos al poder como un fenómeno multi-dimensional o multifacético (Falomir, 2009:157-161; Nolte, 2006:9). Ello nos permitirá identificar los actores internacionales y las regiones que, en un determinado aspecto (de poder), sean particularmente relevantes. De esta forma, se pueden distinguir diferentes jerarquías de poder en los distintos niveles del sistema internacional.

Según el modelo de jerarquías múltiples de Lemke (2002:48), en el nuevo sistema internacional no hay una sola jerarquía internacional, sino que encontramos una serie de jerarquías de poder paralelas y superpuestas. Entonces, en el sistema internacional global encontramos distintos subsistemas –algunos de ellos regionales- construidos en función de una serie de jerarquías de poderes. En cada subsistema -al igual que en el sistema global- la jerarquía de poder comienza con una potencia dominante en su cúspide. Así, se habilita el

---

<sup>14</sup> La traducción es propia. En idioma original: "The concept of power is one of the most troublesome in the international relations".

<sup>15</sup> John Odell (1993) aporta un interesante estudio de esta problemática al analizar los resultados de las negociaciones entre EE.UU. y la U.E, por un lado, y entre EE.UU. y Brasil por el otro. A pesar de lo que se podría esperar a priori, el estudio demostró que Brasil, siendo un país más débil (en términos tradicionales) supo obtener mejores resultados que la UE en la negociación con el hegemón en el área de tecnologías.

análisis de múltiples niveles de actuación, como el regional, el interregional y el global. Y de allí, la posibilidad de analizar cómo ciertos estados, que reúnen una serie de capacidades y acciones, ganaron posiciones en la estructura internacional a partir de la consolidación en sus respectivas regiones. Este tipo de lecturas es la que ha posibilitado la conceptualización de las “potencias regionales” y la del eventual orden multiregional<sup>16</sup>.

Sin embargo, nuestra atención aquí no se centrará en el análisis de una eventual conformación de un orden multiregional, sino en estudiar lo que sucede en Sudamérica; siempre dejando en claro que partimos de una concepción multifacética del poder y su expresión en el conjunto de jerarquías múltiples de poder. Gracias a estas categorías conceptuales podremos identificar los actores claves de la región sudamericana y su influencia en ella. Cuando hablamos de “actores claves” nos referimos justamente a estados que, por capacidades y por pretensión de liderazgo, llevan a la práctica proyectos políticos que repercuten de manera decisiva en lo regional. En el caso de Sudamérica, esos actores son Brasil y Venezuela.

Aunque ya dejamos en claro que el poder puede manifestarse de múltiples maneras en el orden internacional de posguerra fría, creemos que aún es necesario reflexionar sobre su operatoria. En la concepción del poder bruto, la clasificación de un país como poderoso o no, normalmente se hacía en función de la mera posesión de capacidades militares. Sin embargo, la complejización del orden internacional ha puesto “en jaque” esa lectura. El poder no se puede medir como un recurso pasible de ser acumulado y fungible de forma tal que permita su mensura y comparación con la acumulación de los demás estados (Baldwin, 1993:22).

Si repasamos las definiciones citadas, vemos que el poder siempre importa un recurso, una capacidad o una habilidad para controlar, influenciar o dominar las acciones de otro. Esto nos lleva a pensar al poder en tres partes. En un primer momento, el poder implica, necesariamente, posesión de algún recurso (sea tangible o intangible) que fundamente concretamente la acción internacional. Hasta allí sólo tenemos que un actor tiene a su disposición una serie de capacidades. En un segundo momento, la ecuación de poder se entabla en relación a otro sujeto. Como sostiene Del Arenal, la clave del poder estará en la movilización de esos recursos o capacidades en apoyo de sus actos (1983:509). Es decir que

---

<sup>16</sup> Como era de esperar, este ascenso de potencias medias, ha puesto nuevamente en el centro de la literatura especializada la discusión sobre el cambio en relaciones internacionales y las distintas teorías sobre la transición del poder (Organski, 1958). No obstante, decidimos no incluir el desarrollo de esta teoría ya que no nos concentramos en el cambio del sistema internacional en sí, sino en los factores que incidieron en la conformación de la región sudamericana.

no es tanto la posesión en sí de esos recursos sino su movilización en apoyo de una acción concreta lo que determinará el poder de un actor. Por último, tenemos el elemento de la finalidad: el poder siempre implica posesión de recursos, utilizados respecto de alguien, pero además, con miras a que se produzca un resultado cierto. Con ello afirmamos que el poder no es un fin en sí mismo, sino un medio del cual se sirven los estados para tratar de influenciar la conducta de otros y de esa forma obtener determinados resultados.

Ya vimos que, en el orden internacional vigente, el poder como posesión (las capacidades que avalarán una acción internacional) ya no sólo son de tipo militar. Por el contrario, con el relajamiento de la variable de seguridad, una multiplicidad de capacidades de poder han ganado terreno. También hemos visto que la propia complejización del sistema ha llevado a la conformación de jerarquías múltiples, del más variado tipo (relativas a una capacidad, a un área geográfica o a un tema) y que además pueden ser paralelas y con superposiciones. Es en ese contexto que debemos interpretar, entonces, los objetivos que los estados pretenden realizar a través de sus acciones internacionales (sus acciones de poder). Ese conjunto de objetivos, racionalmente determinados en un contexto dado, es lo que aquí denominaremos proyecto político.

Cuando utilizamos la idea de proyecto político nos estamos refiriendo a algo mucho más complejo que al mero objetivo de todo estado de satisfacer sus intereses nacionales. Tal definición sería tautológica y no aportaría precisión sobre cuáles son esos intereses nacionales en un momento dado<sup>17</sup>. Allí, justamente, es cuando surge la utilidad del concepto de “proyecto político”, en tanto plan fijado por el estado para atender las expectativas y necesidades de la nación. Velázquez Flores (2007:24) lo define como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar de manera colectiva; siendo las grandes realizaciones del pasado, su principal fuente de definiciones. En nuestras palabras, lo concebimos como el plan de acción tendiente a concretar los intereses nacionales concebidos según una cierta idea de país. Esa idea de país importa un posicionamiento internacional determinado y la asunción de un rol en el mundo. Es decir que, el proyecto político de un país, es la proyección de sus capacidades estatales en función de una lectura de la realidad internacional y de un objetivo surgido de esa lectura.

Es oportuno aclarar que el estilo de la acción internacional también es parte de ese

---

<sup>17</sup> Para ilustrar esto con un ejemplo de nuestra historia reciente, planteamos: ¿cómo explicar los diferentes objetivos de las administraciones de Alfonsín, de Menem y de Kirchner, sin explicar que se trataron de Proyectos Políticos diferentes con distintas definiciones sobre los intereses nacionales.

proyecto político. De esa manera, el objetivo del proyecto político puede condicionar la presentación del estado como un actor esencialmente conciliador y generador de consensos, o como un actor más bien confrontativo para con los poderes consolidados. Presentarse de una forma u otra es una acción racional de ejecución del plan. Esta aclaración es particularmente relevante para nuestro análisis respecto de Brasil y de Venezuela.

En nuestra investigación hemos procurado precisar estos conceptos ya que el desarrollo de las variables independientes se estructurará en torno a ellos. Más puntualmente, se estructurarán en torno a: los objetivos pretendidos según esos proyectos, que aquí llamaremos poder como función, los recursos que disponen para sus proyectos, es decir el poder como posesión, y finalmente, cómo se vinculan con otros estados en función de sus proyectos: el poder como relación.

### **1.1.3.- La integración en América Latina: definición metodológica.**

Sin perjuicio de las definiciones precedentes y convencidos de la necesidad de forjar teorías y definir conceptos propios, nos parece oportuno dejar en claro qué entendemos por integración regional. Pero antes, valen hacerse las mismas aclaraciones vertidas respecto de la definición de poder: lo regional es también un fenómeno que se presenta en un contexto internacional dado, que lo condiciona. En este trabajo nos ocupamos de la integración sudamericana, un fenómeno que comienza a manifestarse a partir del año 2000 y que se mantiene hasta nuestros días (téngase presente que nuestro análisis llega hasta Agosto de 2009). Siendo ello así, necesitamos tener presente que desde el fin de la posguerra fría y con mayor énfasis desde el nuevo milenio, el orden internacional presenta notas de permisividad y redistribución de poder. De allí la incidencia de los actores claves, que han encontrado los márgenes de maniobra como para hacer pesar regionalmente sus proyectos políticos.

Para llegar a nuestra definición de integración regional comencemos por diferenciar, como lo hacen Puig (1986:40) y Dallanegra Pedraza (2003:1), entre la integración propia del sistema internacional y los procesos de integración regional. Existe en el sistema internacional una serie de normas –definidas por los países con posiciones de poder– que regulan el comportamiento de los actores internacionales y las relaciones entre éstos. Esa nota de jerarquización que tiene el orden internacional (Falomir, 2009:152-157) es lo que hace que el sistema internacional esté integrado y que los actores del sistema tengan distintos márgenes de acción, en función de sus posiciones relativas para con tales normas. En el pensamiento

puigiano la existencia de jerarquías es explicada a partir de los criterios supremos de reparto que rigen las conductas de los actores internacionales. Esos criterios nos permiten clasificar a los actores en: repartidores supremos, intermedios y recipiendarios (Puig, 1986:54). En ese mismo sentido, Dallanegra Pedraza (2003:1) expresa:

[la comunidad internacional] está estructurada alrededor de una serie de reglas claramente definidas, no establecidas, desde ya, por los países carentes de poder de decisión. A título ejemplificativo, los Acuerdos de Bretton Woods -y su resultante, el FMI y el BM-, el GATT, hoy la OMC, el Club de París, las UNCTAD, son los instrumentos que han estructurado o estructuran la forma en que se dan las relaciones entre sus miembros, y también se encargan de sancionar a quienes no cumplen sus decisiones.

En cambio, cuando hablamos de integración regional nos estamos refiriendo a procesos dados en una cierta región, entre cuyos países se teje una asociación que se caracteriza por pretender generar determinados beneficios para sus miembros que, de otra manera, no obtendrían en el sistema internacional. Dallanegra Pedraza los denomina -por oposición a la idea de sistema internacional integrado- procesos de integración no "verticalistas", haciendo hincapié en el hecho de que su propósito es generar situaciones más favorables para los países de la región, como la creación de espacios de decisión o el aumento de la capacidad negociadora (2003:2). En esos términos, la integración no es un fin en sí mismo, ni mucho menos una fatalidad, sino que tiene una naturaleza instrumental. Destacamos así la discusión planteada por Dallanegra Pedraza respecto a la integración regional: "la pregunta es integración para qué e integración para quién"<sup>18</sup>.

Sin perjuicio de coincidir con la naturaleza instrumental, entendemos que la definición de integración regional como proceso no-verticalista, si bien resulta absolutamente lógica en el marco del pensamiento autonómico -en tanto teoría crítica en los términos de Cox (1981:150)-, no es lo suficientemente abarcadora como para ser la definición que pretendemos aquí. Esto es así porque sólo contempla un tipo posible de integración (tal vez, el más conveniente para los latinoamericanos) y con ello se corre el riesgo de caer en un reduccionismo. De hecho, en la realidad internacional encontramos casos de integraciones regionales donde se reproducen las condiciones de jerarquía o verticalidad del sistema

---

<sup>18</sup> En lugar de plantear "integración si o integración no", el autor sugiere discutir esas otras dos preguntas: integración para qué e integración para quién. La respuesta a esta última pregunta se contesta en función de quienes sean los estados perjudicados por el tipo de integración del sistema internacional. La primera se responde determinando las condiciones que harían al sistema internacional más igualitario. Según el propio autor: "la autonomía de desempeño, la búsqueda de mecanismos que permitan a la región salir de su estado de dependencia; la realización de proyectos conjuntos, la coordinación de políticas" (Dallanegra Pedraza, 2003). (Respecto al sistema internacional jerarquizado y al concepto de autonomía ver también Puig, 1980:139).

internacional sin que ello impida que los estados obtengan un beneficio de esa integración. Un ejemplo de esto es el modelo de integración adoptado por los países del Cono Sur en el Tratado de Asunción de 1991 por el que se creó el Mercosur. Basado en las normas de liberalización comercial y financiera del pensamiento económico neoliberal, propio de la globalización de la posguerra fría, el Mercosur fue -al menos hasta el año 2002- una fiel representación regional de la integración del sistema internacional (Sanahuja, 2006; Lowenthal, 2006; Bouzas, 2008:320).

Tal razonamiento nos lleva a plantear que la instrumentalidad de la integración puede estar al servicio de una multiplicidad de aspectos. Entre todos ellos, el económico ha recibido especial atención y ha resultado ser terreno fértil para la elaboración teórica, generalmente en torno al crecimiento de la interdependencia entre los miembros. Fruto de esas teorizaciones, se concluyó que la integración era: el resultado de políticas estatales en conjunción con fuerzas del mercado, o la emergencia de una red densa de alianzas entre firmas, o la interacción de una multiplicidad de actores en una diversidad de niveles o la emergencia de una nueva forma de identidad que atraviesa las fronteras (Hurrell, 1995:39-40). Sin embargo, a nuestro entender, asimilar los procesos de integración regional a la integración económica también importaría un reduccionismo. Aún cuando reconocemos la utilidad de esas herramientas conceptuales para explicar ese tipo de integración (o al menos las condiciones que posibilitan o promueven su desarrollo), creemos que ésta es sólo una de las manifestaciones posibles de la integración regional.

Para hacernos de una definición más general, que permita analizar desde las Relaciones Internacionales la influencia de ciertos actores en los procesos de integración (en una región determinada), nos serviremos de las apreciaciones de Johan Galtung (1969) sobre la integración como fenómeno social. Para este autor la integración es un proceso, de construcción progresiva y con resultado discontinuo, mediante el cual dos o más actores forman un nuevo actor que, como tal, tiene capacidad de actuar. Ese nuevo actor (o instancia de actuación) actúa entonces tanto hacia el interior, es decir, para con los actores constituyentes -lo que el autor define como un problema de "capacidad"-, como hacia el exterior y que el autor define en términos de "reconocimiento" (1969:16).

De las reflexiones de Galtung nos interesa resaltar el dato de la interacción en sus dos proyecciones: hacia el interior y hacia el exterior. La interacción interna es el primer ámbito de repercusión de la "nueva instancia o actor". Casualmente este aspecto es el que Puig

considera determinante al momento de dar su definición de integración regional: reunión de grupos humanos que adoptan una “regulación permanente de determinadas materias que hasta el momento pertenecían a su exclusiva competencia” (1986:41). Esta interacción al interior pone en valor la conjunción de voluntades que renuncian en determinadas materias a la actuación individual para hacerlo en forma conjunta y con sentido de permanencia; así como también habilita el juego a las distintas capacidades de poder e intenciones entre los miembros.

La interacción para con el exterior del proceso regional es el segundo aspecto que nos interesa destacar. Si un conjunto de actores se reúne para actuar como uno nuevo es porque ese contexto, “el todo” (o mejor dicho: “el resto”) es importante. En ese sentido, no podemos más que hacer propias las palabras de Galtung cuando concluye que: “(...) la integración debe ser considerada como un proceso que implica no sólo a los actores que la constituyen, sino también a su medio ambiente” (1969:17). Así la integración es un proceso que no sólo refiere a los estados constituyentes, sino también a los actores externos y a las reglas que ordenan el sistema internacional –los criterios supremos de reparto, para Puig. Según el pensamiento de Dallanegra Pedraza (2003), esa conjunción se hace para mejorar las condiciones de los miembros en el sistema internacional. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la acción para con el sistema puede tener una finalidad más amplia, que se define por la lógica interna de la integración y puede ir desde la reproducción de las normas de jerarquía del sistema internacional, pasando por la modificación de éstas para beneficiar a un actor regional determinado, hasta el cambio mismo de los criterios de reparto o normas de jerarquía del sistema.

En función de estas consideraciones, definiremos como integración regional a los procesos a través de los cuáles una serie de estados que comparten una región determinada y una realidad más o menos definida, deciden asociarse con miras a establecer una regulación sobre un tema que hasta entonces era exclusivo de cada uno. Tal regulación se desarrollará de la forma en que la lógica interna de la integración lo vaya resolviendo. En ese sentido, cabe destacar la incidencia que tienen los actores claves de la región, con sus expectativas, sus capacidades y sus proyectos políticos, en la definición de esa lógica interna. De esa forma, la integración será del más variado tipo, en función del tema por el cual se asocian los estados y del juego de intereses que moviliza a cada uno.

De lo dicho hasta aquí, se puede inferir que la integración (por su naturaleza de proceso) es un fenómeno esencialmente dinámico. Ese dinamismo tiene dos manifestaciones. La primera es la interacción a la que acabamos de hacer referencia, tanto en su proyección interna como externa. La relación que el proceso genera entre los miembros parte, lejos de permanecer en los términos originales, se va redefiniendo constantemente a medida que se desarrolla, con mayor o menor éxito, el tratamiento común del asunto que motivó la integración. Algo similar ocurre con la relación generada por el proceso con los actores externos o con el sistema internacional en general.

La segunda manifestación del dinamismo es *la suerte misma de la “instancia integrada”*. El desarrollo de la acción común no implica que dicha asociación necesariamente vaya a consolidarse. Puede ocurrir que esa acción lleve al debilitamiento de la asociación. La manifestación extrema de esa tendencia de debilitamiento es la desintegración. Galtung ya señalaba esta cuestión como parte misma de la definición de integración: “... [e]n sentido inverso, la desintegración es el proceso por el cual un actor se quiebra en uno o más actores. Cuando se completa dicho proceso, se dice que el actor está desintegrado” (1969:13).

Así, un proceso de integración –generado por la voluntad o la necesidad de una serie de actores de operar en conjunto con miras a incidir en la regulación de un tema cierto (al menos a nivel regional) en un orden internacional dado, está sujeto al éxito de su empresa y a la influencia del sistema internacional y sus actores. En la medida en que sus objetivos se contrapongan o pretendan modificar las reglas vigentes del sistema internacional, el propio sistema y ciertos actores del mismo actuarán para que ese cambio no se produzca (Mearsheimer, 1995). Cabe aclarar, sin embargo, que la tendencia hacia la fragmentación no es un patrimonio exclusivo de los agentes externos al proceso de integración. No pocas veces son los propios miembros quienes, por diversas razones, se constituyen en fuente de las fuerzas fragmentarias. Esa acción o fuerza en pos de la desintegración (Daugherty, 1993:449) del proceso puede derivar en una fragmentación o en una separación, dependiendo de la magnitud del fenómeno.

En el marco de esas fuerzas en contradicción constante, de integración y fragmentación, es que interpretamos la situación de la integración latinoamericana. Dentro de esa contradicción, ubicamos al proceso de integración sudamericana como una diferenciación del proceso latinoamericano. Analizamos a continuación lo referido a la integración latinoamericano para contextualizar el fenómeno sudamericano.

## **1.2.- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.2.1.- Integración y fragmentación en Latinoamérica. La construcción sudamericana.**

Como dijimos, las experiencias de la integración regional pueden ser del más variado tipo, dependiendo de la materia que regulen y de la profundidad y cohesión que alcancen. Así, según el momento histórico, se pueden distinguir experiencias de integración donde lo que primó fue lo político y otras en las que la prioridad estuvo en lo económico. El primer caso remite al origen mismo de la idea de integración latinoamericana, creada y construida en tiempos de las guerras de independencia. El perfil económico, por su parte, se dio en los años 50 y 60, promovido por la CEPAL, aún cuando las experiencias se hayan alejado de sus postulados. En los años 90, lo económico reforzó su centralidad como eje de la integración regional, en lo que se ha denominado el “nuevo regionalismo” o regionalismo abierto. Esta nueva versión se caracterizó por su vinculación con la globalización; para algunos como reacción ante tal fenómeno y para otros como parte del mismo (Hurrell, 2007:130). Pero en cualquiera de los casos, el regionalismo abierto se distinguió por haber sido conducido por las fuerzas del mercado, por la apertura en materia comercial y el rechazo a los altos niveles de neoproteccionismo.

La otra característica del regionalismo abierto latinoamericano es que tuvo una impronta subregional. Gracias a ella ya no hay un único esquema de integración que cubra toda Latinoamérica, como sucedió con la ALALC, el SELA y la ALADI -los últimos dos en vigencia y, en particular, la ALADI habiendo servido de marco para esos procesos subregionales-. Por el contrario, encontramos una pluralidad de esquemas de integración yuxtapuestos entre sí, como si se tratara de un mosaico en lo que antes se entendía como una sola pieza. Esto es lo que ha llevado a los autores a preguntarse si América Latina, en lugar de integrarse, no se estaría fragmentando. La cuestión divide las opiniones y es aún un debate abierto. Precisamente en esa discusión de procesos simultáneos y contradictorios, el de la integración y el de la fragmentación, es donde ubicamos el estudio del fenómeno sudamericano.

Si analizamos las distintas posturas de los autores vemos que podemos tratarlas en los siguientes grupos. Por un lado, están quienes comprenden que las distintas iniciativas subregionales no son más que piezas del engranaje de la integración de toda Latinoamérica.

Esa es la opinión de Monica Hirst (1992), para quien el cúmulo de iniciativas asociativas entre grupos reducidos en subregiones forma parte de un proceso único de integración que comprende a toda Latinoamérica. Una serie de entendimientos confluyeron para que esto sea así: la proliferación de sistemas de gobierno democráticos, el abandono generalizado de la estrategia de desarrollo por sustitución de importaciones y la redefinición del vínculo con Estados Unidos. En efecto, las iniciativas de asociación se vieron doblemente favorecidas por la redemocratización de la región y por la implementación de programas de reformas económicas de tinte neoliberal de los noventa. Esto conformó un universo estratégico semejante -según las propias palabras de la autora- que condicionaba a los estados a una búsqueda de estabilidad y disminución de tensiones en el plano político y, en el plano económico, a la superación del estancamiento de la década perdida a través de la apertura comercial. Todo esto, a su vez, favorecido por el sentimiento comunitario de pertenencia que une a los países latinoamericanos (1992: 27). Esa percepción de que “hay una búsqueda común” fue formadora de una cultura política común y generó una necesidad de acción conjunta.

A esta postura se opone la que sostiene que, lejos de una integración, lo que se está produciendo es un verdadero proceso de fragmentación de América Latina, a través de la diferenciación de sus partes. Di Tella (2000) y Tokatlian (2001), a comienzos del milenio, ya discernían una tendencia sudamericana dentro del espectro latinoamericano. A pesar de las discrepancias sobre su conveniencia, sendos autores coincidían en el diagnóstico: América Latina se encontraba dividida. En la visión de Di Tella, el común denominador de los países de esta región era una serie de factores que atentaban contra la cohesión interna<sup>19</sup>, que limitaban la planificación al corto plazo y a proyectos de rentabilidad inmediata (2000:522). Tal situación se proyectaba a lo internacional operando como limitante al momento de entablar relaciones con otros países. El resultado era que, más que referirnos a América, debiéramos hablar de América del Norte, donde encontramos a México integrado al TLCAN –o NAFTA-, y de América del Sur. El resto de América Central y del Caribe tienen un destino más dudoso, aunque es manifiesta la influencia de América del Norte.

Tokatlian compartía el planteo de la división del espacio latinoamericano en América

---

<sup>19</sup> Según Di Tella, la debilidad estatal, las “numerosas, fuertes y antiguas” amenazas al orden social y su consecuente percepción de amenaza constante por parte de las clases dirigentes, la necesidad de “lidiar con unas masas muy activadas, fácilmente instrumentadas por caudillos poco dispuestos a sacrificar su popularidad para dar garantías al empresariado nacional o extranjero”, son los rasgos salientes de la historia latinoamericana y que explican por qué estos estados no han alcanzado la industrialización.

del Norte<sup>20</sup> y América del Sur, pero profundizó el análisis de este último espacio considerando que podía ser subdividido en dos: la región andina y el Cono Sur. La región andina era la de mayor inestabilidad e intranquilidad continental. Ello la hacía cada vez más dependiente de Washington en lo material y político, a la vez que la alejaba del Cono Sur en lo cultural y diplomático. Esto es lo que permitió que Estados Unidos fuera desplazando su zona de influencia de la cuenca del Caribe hacia el vértice andino. La situación de Colombia pareciera corroborar esta lectura. Por su parte, el Cono Sur gozaba de un mayor margen de maniobra y de una situación comparativamente más estable, lo que le daba la posibilidad de adoptar políticas con mayor autonomía. Sin embargo, según explicaba el autor a través del análisis de la experiencia del Grupo Río, el interés nacional primó por sobre lo colectivo y toda experiencia asociativa estuvo reducida a entendimientos puntuales entre pocos estados (2001:145). Por ello, el autor precisa que en realidad no se trató de una integración o unión, sino más bien de un supuesto de concertación y, en algunos casos, simplemente de cooperación (2001:140).

En la misma dirección, Bouzas, da Motta Veiga y Rios (2008) entienden que el escenario previsible es el de la fragmentación persistente y la consolidación de estrategias diferenciadas de inserción internacional. Según estos autores, el nuevo milenio coincidió con un conjunto de cuestiones que le dieron a esos años un sentido de cambio de época. La revisión de las bondades de la liberalización unilateral, la imposibilidad de alcanzar el objetivo principal de los distintos proyectos subregionales –la constitución de uniones aduaneras- y la influencia de la estrategia de liberalización competitiva de Estados Unidos para con Chile, Perú y Colombia, han contribuido a arraigar la idea de que la integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales. Así, lo económico-comercial ha pasado a un segundo plano, cediendo su lugar a objetivos “políticamente correctos” pero carentes de instrumentos y de consensos para ser realizados. El resultado de la diversidad de prioridades -aun cuando algunas de ellas sean necesarias, como la integración física y energética- ha cristalizado la postergación de la agenda propiamente comercial y ha evitado encarar el problema de los conflictos de intereses y de los diversos modelos de inserción comercial.

También podemos ubicar en ese grupo de opinión a Rojas Aravena (2008), para quien

---

<sup>20</sup> A diferencia de Di Tella, Tokatlian entendía que la integración de México al sistema económico del TLCAN era irreversible y que el gobierno mexicano sólo utilizaba la carta diplomática latinoamericana en momentos de debilidad frente a Washington o como opción cultural para evitar la asimilación a Estados Unidos (Tokatlian 2001: 143).

la integración regional es un imperativo de la globalización que obliga a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados. Por ejemplo para hacer frente al cambio climático, a las pandemias o a la crisis financiera internacional. De esa forma, la asociación aparece como el camino a seguir si se quieren satisfacer los intereses nacionales. Sin embargo, Latinoamérica es una región cada vez más diversa y heterogénea en la que se pueden diferenciar distintos países y agrupaciones de países y distintos modelos de inserción en la globalización. La consecuencia es una sobreoferta de proceso de integración que, paradójicamente, termina por materializar la fragmentación (2008:102).

Finalmente, entre esas dos posturas encontramos otra según la cual América Latina está haciendo frente a un doble proceso simultáneo de integración y fragmentación. Llenderozas (2009) es partícipe de esa lectura, aunque la concibe de la siguiente manera. Ubica al doble proceso en cuatro dimensiones: política, de seguridad, de la energía y económica, y al interior de cada una de ellas distingue fuerzas centrípetas y centrífugas. En lo político, el entorno favorable a la regionalización posibilitó la confluencia de propuestas de integración, como la asociación Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur o la misma creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Sin embargo, eso también generó el debate al interior del Mercosur entre los miembros que preferían la profundización antes que la expansión (2009:62). Otro tanto ocurrió con el proyecto del ALBA liderado por Venezuela, que generó tanta confluencia como divergencia a su alrededor (2009:64). Lo energético, que pareciera ser el tema aglutinante de la integración contemporánea, ha dado lugar a importantes fricciones, como en el caso del suministro de gas de Bolivia a Argentina y a Brasil y la discordia entre éstos. En lo económico, sacando las inversiones extranjeras de origen intrarregional que fortalecen la integración, la falta de crecimiento de la interrelación regional, el crecimiento de exportaciones de commodities a China y la denominada “pérdida de foco”, fomentaron las fuerzas centrífugas. Por último, la Seguridad ha sido la dimensión que mayor daño podría infligir a la integración regional. La coordinación de políticas de Defensa y la reinterpretación del conflicto colombiano evidencian esa preocupación.

Serbin también se enrola en esa interpretación del doble proceso de integración-fragmentación, aunque su lectura gira en torno a la reconfiguración del poder regional. Según este autor (2009), América Latina presenta un nuevo mapa geopolítico regional donde emergen y se consolidan nuevos liderazgos. Particularmente en Sudamérica, esos liderazgos están acompañados de esquemas de articulación e integración funcionales a ellos (2009:232).

Por un lado, resalta la visión geoestratégica y militar, cargada de elementos ideológicos, ilustrada por Hugo Chávez y llevada a cabo por una diplomacia petrolera que se materializa (entre otras iniciativas) en el ALBA. Por otro lado, tenemos la visión brasileña basada en el desarrollo productivo, industrial y comercial, que aspira a convertirse en un referente global a partir de su consolidación regional. Esa consolidación se ha construido a partir del núcleo duro del Mercosur y su convergencia con la CAN, formando así el eje de la integración sudamericana.

A nuestro entender, América Latina vivió un proceso de cambios que se manifestaron en una serie de situaciones, como la redistribución del poder regional a favor de los “*nuevos liderazgos*” -donde se destacan Brasil, México y muy recientemente, Venezuela- y la multiplicidad de propuestas de integración, que no fueron necesariamente complementarios entre sí y que alimentaron la lectura del doble proceso de integración y fragmentación. En ese contexto observamos una tendencia hacia la integración en una nueva región: Sudamérica, espacio donde se destacan los proyectos políticos de Brasil y Venezuela.

### **1.2.2.- La construcción de la región sudamericana y los proyectos políticos de los nuevos liderazgos.**

Uno de los primeros puntos a los que suelen avocarse los autores al proponerse definir la integración regional es determinar qué se entiende por “*región*” (Hurrell, 1995:38; Russet, 1967; Dougherty y otro, 1993:460; Oyarzun, 2008:97). Si bien éste no ha sido el camino elegido por nosotros, nos parece oportuno ahora plantear esa discusión. Se podría afirmar que toda “*región*” refiere a un número limitado de estados, ligados geográficamente, en un espacio más o menos definido, aunque eso no basta para saber cuándo estamos en presencia de una de ellas. Por eso, algunos autores han intentado identificar los rasgos que definen una región. Así, Russet (1967) postuló que las regiones podían determinarse en función de tres criterios: la proximidad geográfica, la interdependencia y la homogeneidad.<sup>21</sup> Aisladamente, ninguno de esos criterios basta para identificar una región. Por ejemplo, no podría decirse que Israel y

---

<sup>21</sup> Para llegar a ese postulado, Russet llevó adelante un trabajo de investigación empírico con miras a determinar qué factores favorecían u obstaculizaban el proceso de integración. A tal fin, se sirvió de una multiplicidad de factores sociales, geográficos, económicos, culturales, políticos, tales como: PBI per cápita, porcentaje de alfabetismo, tasa de mortalidad, patrones de votación en Naciones Unidas, proximidad geográfica, desarrollo económico, sistema político, religión, tipo de agricultura, expectativa de vida, etc. Aunque excede el fin de nuestro trabajo, las conclusiones de Russet respecto de los agrupamientos que resultaban de sus análisis son muy interesantes, por ejemplo en la medida en que ya discriminaba entre países semi-desarrollados y no-desarrollados, en América Latina.

sus vecinos constituyan una región –en el sentido de la integración- a pesar de su proximidad. Otro tanto podría decirse de Chile en relación a sus principales socios comerciales (China, Estados Unidos y la Unión Europea), a pesar de la interdependencia económica. Y con la homogeneidad pasa algo similar, con el agravante de que es menester definir los criterios de dicha homogeneidad (Oyarzún, 2008:97). Un buen ejemplo de esa complejidad es la pertenencia de México a la América del Norte anglosajona.

Hasta aquí, aún no podemos definir cuándo estamos en presencia de una región, ni cuáles son sus límites. Esto nos lleva a sostener con Hurrell que, en realidad, no existen regiones naturales (1995:38), sino que toda región es una construcción social. Entonces, si hablamos de construcción social, necesariamente nos estamos refiriendo a interacciones entre los actores del espacio en cuestión. De allí que se plantee la existencia de una región cuando los estados de esa región padecen una situación (de carácter económica, estratégica-militar, industrial, cultural, religioso, o cualquiera sea) que demande una cooperación especial para hacerle frente en conjunto (Hurrell, 1995:39). Es en ese momento cuando la idea de región se relaciona con la de integración, entendida como la necesidad de dejar de lado la acción individual ante la situación problemática para enfocarse en una acción conjunta<sup>22</sup>.

En América del Sur, coincidiendo con el cambio de milenio, viene dándose justamente ese proceso de construcción de la “región sudamericana”. A través de distintas acciones, Sudamérica comenzó a actuar como unidad. A modo de ejemplo mencionemos: la convergencia CAN-Mercosur, la iniciativa IIRSA, las acciones colectivas para preservar la estabilidad institucional en Venezuela, en Ecuador o en Bolivia, la intervención para resolver conflictos entre estados como fue el caso de Ecuador-Colombia y Colombia-Venezuela, o la cooperación para la reconstrucción de Haití. Más aún, ha comenzado un proceso de institucionalización de la región plasmado en la CSN (o UNASUR, como se la denomina desde 2007 y como consta en el Tratado constitutivo de Mayo de 2008) y en el Consejo

---

<sup>22</sup> Esa integración regional es lo que ciertos autores denominan regionalismo. A partir de ese concepto construyen y sistematizan la teoría de la integración regional. Así, Hurrell identifica cinco variedades de regionalismo. El Soft regionalism, en el que se da una serie de interacciones sociales y económicas promovidas por el Mercado y sin mayor institucionalización. Los ejemplos dados por el autor son el caso de la región Asia Pacífico (para lo económico) y el de California y México (para lo social). La Conciencia regional e identidad, cuyo factor determinante es el sentimiento de pertenencia a una determinada comunidad definida en términos religiosos (la Uma) o históricos (Latinoamérica). La Cooperación regional, donde hay un acuerdo formal o informal por el que se coordinan esfuerzos para enfrentar un desafío externo o para llevar adelante una postura regional en foros multilaterales u organizaciones internacionales. La Integración económica, que busca eliminar las barreras del intercambio económico entre los miembros y, en la medida en que se profundice el proceso, se desarrollen políticas comunes. Por último, la Cohesión regional, que supone la formación de una nueva unidad a partir de la combinación de los cuatro tipos anteriores. (Hurrell, 1995:39-45).

Sudamericano de Defensa, por sólo nombrar dos de sus más importantes instancias. Todos estos hechos dan cuenta de la existencia (o tal vez debiéramos decir de “la construcción”) de un (sub)sistema subcontinental, de una lógica regional propia en Sudamérica.

Esa construcción de la región sudamericana, como ya explicamos, se ha dado en un marco de reconfiguración del sistema internacional (Aguirre, 2007:138) y, particularmente, de redistribución del poder en Latinoamérica. A nivel mundial, tanto el repliegue de EE.UU. en el período de posguerra fría de los noventa, como el despliegue de su guerra contra el terrorismo, han alejado a América Latina de las prioridades del hegemon (Sanahuja, 2011:119). Tal circunstancia creó los incentivos para que la región actuara de manera más autónoma, lo que fue aprovechado principalmente por los países en ascenso en la región. Nos referimos a Brasil y a Venezuela. México, vivió un proceso de consolidación comparable al de Brasil pero, por las razones que explicamos a continuación, no se propuso ocupar el vacío político dejado por EE.UU. En efecto, al declive relativo de los países que en los años 50 y 60 ocupaban una posición predominante en la región, como Argentina y Venezuela (Gonzalez 2008:120), le siguió el ascenso y consolidación de México y Brasil, los países más grandes de la región, como nuevos centros de poder. Más recientemente, también, debemos considerar el reposicionamiento de Venezuela con sus capacidades energéticas al servicio de sus pretensiones de liderazgo regional. Lo interesante es que cada uno de esos tres actores ha seguido su propio camino en la construcción de sus liderazgos y que, obligados por la globalización a afianzarse en sus regiones, cada uno ha planteado su propio esquema de integración en función de su proyecto político.

México y Brasil, explica Hakim (2002:148), experimentaron un crecimiento en la mayoría de las dimensiones de poder (poblacional, peso económico, prestigio internacional, poder militar, nivel de desarrollo, poder de mercado, peso de negociación internacional), a pesar de lo cual cada uno adoptó su propia estrategia de inserción y proyección internacional. Mientras México pretendió seguir una estrategia de inserción dual, hacia el Norte con EE.UU y hacia el Sur con América Latina –aunque con más éxito en la primera dirección que en la segunda<sup>23</sup>-, Brasil adoptó una clara estrategia de inserción política y económica regional y por

---

<sup>23</sup> La estrategia dual mexicana, consistía en vincularse con América del Norte para atender sus necesidades económicas y con América Latina para ejercer su influencia histórica como mayor país hispano-hablante. Sin embargo, la estrategia sólo fue exitosa en cuanto a su inserción hacia América del Norte a través del NAFTA. La inserción hacia el Sur fue más bien infructuosa y redundó en la ausencia de México en América Latina, concediéndole a Brasil libertad de movimiento por falta de un competidor de dimensiones similares. Sólo recientemente México parece haber retomado cierto activismo hacia el Sur con su Proyecto Mesoamérica, antiguo Plan Puebla Panamá.

etapas. Primero en el Cono Sur, a través del acercamiento a la Argentina y la constitución del Mercosur y luego, en América del Sur, a través de la CSN-UNASUR.

El proyecto político de Brasil puede identificarse con el posicionarse como la Potencia Regional, consolidando su candidatura natural a ser el referente de la región, y desde ese lugar, volverse un jugador global de primer orden. No hay posiciones encontradas en la literatura especializada respecto de la diferenciación entre Potencia Global y Potencia Regional. Las primeras, son las que tienen capacidad de proyectar su poder -sobre todo en su dimensión militar- a diferentes regiones del mundo y de ejercer su influencia política en forma global. Las segundas, en cambio, sólo podrían hacerlo en su ámbito regional, aunque se les reconoce la intención de proyectarse más allá de su región (Huntington, 1999:36; Nolte, 2006:13).

No hay consenso, en cambio, al momento de definir cuáles son las Potencias Regionales. Ello ocurre en parte por la existencia de categorías conceptuales cercanas que pueden llevar a confusión. El caso más evidente es el de las Potencias Medias, término utilizado para referirse a aquellos estados que -como Canadá, Australia, Nueva Zelanda o los países escandinavos- ocupaban una posición intermedia entre las grandes potencias y los estados chicos después de la Segunda Guerra Mundial (Gratius, 2007:4). Estos países se identificaban por tener ciertas dimensiones o capacidades materiales<sup>24</sup> y por su inclinación hacia la cooperación, el multilateralismo institucional y hacia la formación de coaliciones en política internacional. Pero el dato distintivo era su política internacional de prestigio y su acción a favor de la estabilidad internacional (Hurrell, 2000). Más allá de su origen ligado al sistema internacional bipolar, es un concepto cuya validez y utilidad, pensamos, siguen vigentes.

Con la emergencia de las Nuevas Potencias del Sur en la posguerra fría -como India, Sudáfrica y Brasil-<sup>25</sup>, se puso en evidencia que el término de potencia media no explicaba acabadamente su situación. Aún cuando compartieran ciertos criterios con aquellas, como el compromiso en la prevención de conflictos y la promoción de la paz (Nolte, 2006:14). La diferencia radicaba en que las Nuevas Potencias del Sur buscaban poder, pugnan por un nuevo

---

<sup>24</sup> La participación en el comercio mundial, los recursos militares o la participación en los foros internacionales, son rasgo que comparten las Potencias Medias y las Potencias Regionales.

<sup>25</sup> El National Intelligence Council (NIC) (2004), publicó un informe en el que se evalúa que, en función del desarrollo del sistema internacional, se podría esperar que para el 2020, se perfilaran como potencias emergentes (rising powers) China, India, Brasil, Indonesia, Rusia y Sudáfrica. Los criterios ponderados para tal definición fueron el crecimiento económico, la población, el acceso a tecnologías avanzadas y los recursos militares.

multilateralismo, que equilibrara el reparto de beneficios del orden internacional<sup>26</sup>. Las potencias medias que aparecieron luego de la Segunda Guerra Mundial no tenían ese objetivo y, lejos de operar como resistencia del orden internacional, operaron en pos de su estabilidad. De allí la pérdida de injerencia de las Potencias Medias Tradicionales en favor las Nuevas Potencias Medias del Sur en la etapa iniciada con el fin del mundo bipolar. En la acción internacional de éstas últimas estaba presente el conflicto Norte-Sur, lo que explica su inclinación a formar coaliciones de tipo Sur-Sur, tanto para negociar en mejores condiciones con los países industrializados, como para promover un multilateralismo del Sur con miras a generar una distribución de poder más justa (Gratius, 2007:5)<sup>27</sup>.

En una definición simple podríamos afirmar que una potencia es regional cuando tiene una posición de liderazgo e influencia en su entorno propio, que le permite proyección internacional. Pero además del liderazgo, una potencia regional también se destaca por una serie de atributos como sus condiciones naturales (en términos de población, recursos naturales, y extensión territorial); sus recursos materiales (económicos, militares, potencial tecnológico), sus recursos institucionales y políticos (una política exterior activa con recursos humanos y financieros suficientes); su influencia en los asuntos de su región (poder de exclusión de otras potencias), incluido el proceso de construcción regional (fórmula de acumulación de poder); la interdependencia con sus vecinos (gran inserción regional), por aspirar al liderazgo regional -voluntad y auto-percepción- y por el reconocimiento de su entorno -aceptación del rol- (Nolte, 2006:18).

Como surge de la definición anterior, el mismo concepto de potencia regional implica interacción con el entorno, es decir, con los países de su entorno. Esto es particularmente importante a los fines de nuestra investigación ya que posiciona a las potencias regionales como actores claves en la construcción de su espacio. Sin olvidar que su entorno es el espacio

---

<sup>26</sup> Ciertos autores utilizan la denominación de potencias emergentes, sin embargo discrepamos sobre la propiedad de ese término ya que es un concepto que refiere a lo económico-comercial, más que a lo político internacional.

<sup>27</sup> Cabe advertir que la calificación de una potencia como media o regional puede resultar dificultosa ya que, en algunos casos, es posible su ubicación tanto en una categoría como en otra. Más aún, para algunos este concepto no se restringe a las potencias medias, sino que también sería aplicable a las potencias globales, siempre que cumplan con la condición de influencia en el propio entorno. Eso llevaría a afirmar que Estados Unidos, además de ser una potencia global, es también una potencia regional en América del Norte. Para nosotros, el concepto de Potencia Regional sólo es aplicable a ciertas Potencias Medias; de lo contrario el concepto perdería parte de su riqueza explicativa y dejaría de referir con exclusividad a aquellos actores claves que, a pesar del hegemon, gravitan de una manera tal en sus regiones que resultan determinantes. Ese comportamiento es justamente el que sostiene la interpretación del cambio del orden internacional como una tendencia multi-regional del sistema unimultipolar actual (Flemes, 2008:3; Hurrell, 2007:136-144).

vital que les permite tener peso en lo internacional, las potencias regionales buscarán definir “su región” para limitar la influencia de potencias globales y excluir posibles competidores<sup>28</sup>. Una estrategia que se ajusta a esos intereses es la promoción de una institucionalización de procesos de integración regionales. De esa manera, se limita el poder de otros estados fuertes, se favorece la estimulación de coaliciones que avalen su liderazgo y respondan a sus intereses (Gratius, 2007:7; Nolte, 2006:23; Hurrell, 2007:136-137). Ese proyecto hace de la integración regional un instrumento para construir poder y lograr cierta cohesión regional.

Según los parámetros de su proyecto político, Brasil está compelido a ejercer liderazgo que genere cooperación y confianza en los demás estado de la región. Ello cuadra en la denominada estrategia de cooperación hegemónica (Pedersen, 2002) según la cual, la potencia de una región puede procurar la realización de sus intereses sin recurrir a medios coercitivos. El modo de hacerlo es compartiendo poder con estados más pequeños, comprometiéndose en una estrategia de largo plazo en lo regional que de previsibilidad a sus vecinos. De ese modo se asegura la estabilidad en la región y reduce el riesgo de contra-alianzas. Burges (2008:65) completa esta idea con la noción de liderazgo consensual. Este tipo de liderazgo implica que el estado en situación de supremacía no adquiere su fortaleza de su poderío militar o económico, sino principalmente del consenso entre los estados de la idea/proyecto que lo consolida como líder. Ese consenso se va construyendo gracias a la consideración que hace el líder de los intereses de los estados seguidores. En función de ellos, el estado líder admite hacer ciertos sacrificios (menores o tangenciales para el proyecto) de modo que los estados subordinados asuman como propio el proyecto de consolidación del estado-líder y se comprometan a preservar el proyecto de liderazgo como si defendieran su propio interés.

Ya en el nuevo milenio, entra en escena, de una manera más bien abrupta, otro actor con vocación de liderazgo regional: la República Bolivariana de Venezuela. A diferencia de los casos de México y Brasil, el proyecto político bolivariano no es fruto de un crecimiento gradual y generalizado de las distintas dimensiones de poder, sino el resultado de cambios de orden doméstico que repercutieron en una nueva estrategia regional de Venezuela (Sanjuán, 2008:145). Nos referimos a la denominada revolución bolivariana, de fuerte prédica anti-neoliberal en lo económico y anti-hegemónico en lo político. Gracias a una coyuntura de altos

---

<sup>28</sup> Es interesante considerar ese comportamiento a la luz de la lectura del Realismo Ofensivo de Maersheimer (2001). Según este autor, las grandes potencias aspiran a alcanzar una posición hegemónica en su propia región y a impedir que otras potencias grandes la consigan en sus respectivas regiones. Por ello, se mostrarán interesados en que surjan en otras regiones, potencias que puedan competir por el liderazgo y la hegemonía de esa región.

precios del petróleo y a la utilización estratégica del recurso energético<sup>29</sup>, Venezuela logró llevar a la escena internacional su proyecto político y convertirse en un actor clave del reordenamiento político regional y en un referente en el debate sobre los diversos modelos de integración (Serbin, 2009:233).

El proyecto bolivariano llega al poder con un fuerte discurso de denuncia de las desigualdades generadas por el neo-liberalismo económico y de las injusticia del orden político internacional vigente. De allí que, habiendo reformulado en el plano interno el rol del Estado como agente rector del desarrollo, orientando la actividad económica hacia la promoción de los sectores sociales postergados -un retorno al desarrollismo de Estado<sup>30</sup>-, proyectó internacionalmente esa meta de reparar las injusticias que generaba el orden reinante. En Estado, entonces, tenía también en el plano internacional un rol decisivo para corregir su inserción en el mundo globalizado. El objetivo era conformar un mundo más equilibrado, multipolar, que respete la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y que tuviera como fundamento de las relaciones internacionales la solidaridad (Gonzalez Urrutia, 2006:161). Desde Venezuela, ello debía comenzar con la promoción de la integración latinoamericana. Siendo así, podemos caracterizar el proyecto político de Venezuela como el de ser líder de un Proyecto Alternativo, promotor de un nuevo orden internacional, superador de las inequidades del conflicto Norte-Sur y concretado en una nueva multipolaridad internacional. Por sus dimensiones hubiéramos podido clasificar a Venezuela como “Potencia *Media de nivel Regional*”, es decir un estado con un papel importante a nivel regional aunque no determinante.

Entendimos, sin embargo, que su complejidad desbordaba esa calificación. Para empezar, su comportamiento no se corresponde con la clásica actitud pacifista, multilateral y estabilizadora de las potencias medias. Muy por el contrario, Venezuela tiene una clara actitud confrontativa para con el orden internacional vigente y de competencia directa por el liderazgo regional. Pero, a diferencia de Brasil, la propuesta de Venezuela es la de liderar un proyecto alternativo, que pone en discusión el orden internacional y pregona su modificación hacia uno más equitativo para con los países del Sur. Ejemplos de tal prédica son el Tratado

---

<sup>29</sup> Recordemos que Venezuela posee la reserva comprobada más importante de petróleo del hemisférico occidental.

<sup>30</sup> Si se toma en consideración la situación de Venezuela a fines de los noventa, con los efectos negativos del neoliberalismo y la desarticulación del Estado, lo que hizo Chávez fue una refundación de la nación a partir del propio Estado y alrededor de su liderazgo carismático. Para un estudio en mayor profundidad sobre la situación político-institucional previa a la ascensión de Chávez a la presidencia y que, de alguna manera, posibilitó la existencia misma del chavismo, remitimos al buen análisis de Angel Álvarez (1996).

de Comercio entre los Pueblos, más cercano al trueque que al comercio capitalista, u otras experiencias que giran en torno a la solidaridad internacional, como las Misiones, y otras muchas canalizadas a través del ALBA. Si bien metodológicamente hemos decidido no incluir el análisis neo-marxista de esos modos solidarios de producción y de relacionarse internacionalmente –lo que nos llevaría a calificar a tales prácticas como antisistémicas, con miras a exaltar la contradicción estructural en tanto praxis para la modificación de la política mundial (Macleod y O’Meara, 2007:152)-, consideramos que esa impronta queda contemplada en la noción de proyecto alternativo. La aclaración no nos parece menor toda vez que, desde la teoría neo-marxista tales prácticas serían calificadas como antisistémicas y, desde nuestro enfoque metodológico, como antihegemónicas<sup>31</sup>.

Una parte importante del cuestionamiento al orden internacional vigente radica, justamente, en la crítica a la hegemonía de Estados Unidos, máximo exponente y beneficiario de dicho orden. Esto ha llevado a Venezuela a desarrollar su liderazgo desde la confrontación con el hegemón y la construcción de un nuevo orden internacional que supere los vicios del actual. De allí la búsqueda de aliados, tanto regionales, como extra-regionales que compartan esa postura confrontativa, como por ejemplo Rusia o Irán. Para tales fines la herramienta predilecta de la acción internacional venezolana ha sido la energía y las divisas de su explotación. Como explica Sanjuán, en el proyecto político de la Venezuela Bolivariana el petróleo es un recurso estratégico tanto para el desarrollo nacional, como para garantizar el respeto regional e internacional (2008:151). La energía es un recurso crucial para las negociaciones económicas y para ejercer la clásica política de contrabalanceo geopolítico. Pero es también el recurso que le ha permitido compensar ciertas carencias y la moneda de cambio al momento de construir su propuesta de integración regional.

Respecto de lo regional, es oportuno considerar que Venezuela no circunscribe su acción al espacio sudamericano, sino que pretende influir en toda Latinoamérica. Según su propia historia y ubicación geográfica, Venezuela es un país con una doble identidad: latinoamericana y caribeña. Con ese argumento, y también como parte de la disputa de poder con Brasil, su proyecto político regional desborda el límite de América del Sur, aunque sin desentenderse de esa región.

---

<sup>31</sup> Sin perjuicio de ello reconocemos la riqueza explicativa de la teoría neo-marxista en el caso venezolano (Reyes, 2006).

### 1.2.2.- Nuestra hipótesis y Variables

Hemos analizado hasta aquí las teorías y conceptos sobre la integración regional. También analizamos el estado de la cuestión en América Latina y planteamos nuestra problemática en torno al fenómeno de integración sudamericano. Ha sido en este punto donde reparamos que la literatura aún no ha explorado suficientemente la influencia de los dos actores claves de Sudamérica, Brasil y Venezuela, para comprender y explicar el fenómeno de integración sudamericano. Por ello, tomando como dato los márgenes de acción en el orden internacional vigente, nos propusimos investigar la influencia de Brasil y Venezuela en el proceso de integración sudamericano, a partir del análisis de sus respectivos proyectos políticos: Brasil como Potencia Regional y Venezuela como Potencia Alternativa.

En virtud de ello, nos preguntamos concretamente: ¿cómo han influido los Proyectos Políticos de Brasil y Venezuela, los dos actores claves de América del Sur, en la integración sudamericana? La hipótesis que manejamos para responder a ese interrogante es la siguiente: sendos proyectos políticos han contribuido con el proceso de diferenciación de América Latina, aunque en distinta medida. Brasil, en su carácter de Potencia Regional, lo ha hecho en el sentido de la integración sudamericana, siendo determinante en el tipo, en los límites y en el alcance de dicho proceso. El proyecto alternativo de Venezuela, por su lado, ha pujado en el sentido de la diferenciación latinoamericana, pero no logró hacer pesar su liderazgo y ha terminado acompañando el proyecto de Brasil, como solución de supervivencia de su propio proyecto.

Nos proponemos, entonces, analizar el fenómeno de integración sudamericano a través de la disputa de poder entre esos dos actores de la región que, durante nuestro período de análisis, tuvieron capacidades y voluntad de liderazgo como para llevar adelante sus proyectos políticos de integración. Lo interesante del caso – insistimos – es que esa disputa se dio en el marco del doble proceso de integración y fragmentación de toda América Latina. Cada uno de esos actores plasmó su proyecto político en lo regional a través de un esquema de integración propio que repercutió en aquella lógica de integración y fragmentación latinoamericana.

Dado nuestro problema de investigación, identificamos como variable dependiente al proceso de integración sudamericano, en el marco del doble proceso que ha derivado diferenciaciones en América Latina. Para ello, comprenderemos al fenómeno general de la integración según lo desarrollado en el punto 1.1.3 de este capítulo, siendo la delimitación espacial al ámbito sudamericano un aspecto del propio proceso de construcción regional. El

recorte de nuestro objeto de estudio se completa con la siguiente delimitación temporal: se tomó como punto de partida la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia en el año 2000 dado que, según nuestro parecer, allí comenzó la construcción sudamericana con el establecimiento de un mecanismo de diálogo y consenso para tratar en conjunto problemáticas de ese espacio geográfico. El período de investigación se extiende hasta la Cumbre Extraordinaria del Consejo Sudamericano de Defensa realizada en Bariloche en Agosto de 2009, convocada para debatir la utilización por parte de EE.UU de bases militares en territorio colombiano. Ello así porque la cuestión de la influencia de EE.UU. constituye el desafío del proceso sudamericano. Dedicaremos el próximo capítulo a analizar los antecedentes de la integración sudamericana, explicar su conformación y desarrollo y caracterizarlo.

Por su parte, nuestras variables independientes serán los proyectos políticos de los dos actores claves de Sudamérica; es decir, aquellos que demuestran capacidades y voluntad de liderazgo en la región. El primero es Brasil, cuya trascendencia reside en su calidad de Potencia Regional y en la necesidad de liderar su entorno para concretar sus aspiraciones de jugador global. El segundo actor clave es Venezuela en su carácter de Potencia Alternativa, cuyo proyecto político tenía un fuerte componente ideológico (esencialmente anti-imperialista) y un uso estratégico del recurso energético que le permitió compensar ciertas carencias. De esa forma, podemos definir el objetivo general de nuestra investigación como el de explicar cómo la acción de los dos estados más influyentes de Sudamérica, en el período de tiempo señalado, incidió en el proceso de integración sudamericano; en su determinación, su alcance y sus limitaciones. Para ello, haremos tres lecturas de esos dos actores claves: la primera referida al análisis de los proyectos políticos de cada una de ellos, la segunda relativa a las capacidades de poder que respaldan dichos proyectos y objetivos, y la tercera relativa a cómo se han relacionado nuestros actores claves según esas objetivos y capacidades.

Las tres lecturas mencionadas definen nuestros indicadores: el poder como función (el proyecto político, el rol que cada potencia asume o pretende asumir en el subsistema), el poder como posesión y el poder como relación. Con ellas pretendemos analizar la manera en que Brasil y Venezuela se posicionaron respecto al fenómeno sudamericano. En particular, nos interesa estudiar si esa influencia se orientó hacia la sudamericanización del espacio o en un sentido distinto, si lo hizo hacia la integración o hacia la diferenciación, y también nos interesa determinar qué tipo de la integración fomenta: sobre qué temas, por qué y de qué modo; y si promovió la institucionalización o no de ese proceso.

Con el primer indicador –los proyectos políticos- podremos determinar qué funciones o roles desempeñó cada una de estas dos potencias claves en Sudamérica. Como dijimos al delimitarlo, el concepto de proyecto político tiene íntima vinculación con la definición de cuáles son los intereses nacionales identificados en un momento dado y en miras a ocupar un cierto lugar en el sistema internacional. A partir de su análisis buscamos identificar al servicio de qué objetivos se disponen las capacidades estatales. Esos objetivos llevan a los estados a asumir funciones o roles en el sistema internacional y, particularmente, en el subsistema latinoamericano y el sudamericano, que direccionan la acción internacional de los mismos. Del análisis de ese papel que el estado decidió jugar en el sistema internacional prestaremos especial atención a la manifestación del poder en tanto función de liderazgo como principal función en ambos casos, y en un segundo plano, la función de promoción del desarrollo de la región, la función referida a la estabilidad regional (promoción de estabilidad o fomento de alteración del status quo), la función institucionalizadora de la Región y la función delimitadora del espacio regional.

El segundo indicador es el poder como posesión y lo escogimos porque posibilitará evaluar y comparar las capacidades estatales de Brasil y de Venezuela que avalan los proyectos políticos de uno y otro estado; así como sus pretensiones y tipos de liderazgo. El análisis de esos atributos (demográficos, económicos, político-institucionales, militares y demás cuestiones que sostengan el carácter de actores claves de estos dos estados) permitirá dimensionar a priori las posibilidades de acción de uno y otro. Es decir, determinar qué capacidades poseen esos actores para llevar adelante sus proyectos políticos en América del Sur. Decimos “a priori”, justamente, porque la posesión de un atributo no explica en sí determinada acción internacional. A ello hay que conjugarlo con el objetivo pretendido (definido por el proyecto político) y con las circunstancias de acción: momento, lugar, actor con el que se actúa y demás condiciones involucradas en esa acción (relación que constituye nuestro último indicador).

El tercer y último indicador es el poder como relación y con él se busca determinar cómo se hizo jugar el poder. Al detenernos en nuestra idea del poder dijimos que el poder refiere a atributos de un Estado (poder como posesión), puestos a disposición de determinados objetivos (poder como función), pero como algo esencialmente relacional. El poder se ejerce en un contexto dado y con otros actores internacionales: otros estados, Instituciones internacionales, actores no-estatales. Por eso, la lectura analítica de este tercer indicador busca discernir cómo se ejerció poder en ciertos bilateralismos, como en el vínculo Brasil-

Venezuela, o en el plano multilateral. Recordemos que los proyectos políticos de los dos contendientes por el liderazgo regional comprendían esquemas de integración con sus vecinos. De allí la utilidad de la definición metodológica, ya que permite considerar especialmente la interacción interna, es decir las relaciones de poder dentro del proceso de integración. Aquí, resultará clave discernir cómo cada uno defendió los intereses que hacían a la construcción de su liderazgo y cómo ello repercutió en el doble proceso de integración y fragmentación de Latinoamérica y, puntualmente, en la conformación de Sudamérica.

## CAPÍTULO II

# LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, SU FRAGMENTACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SUDAMERICANA

### 2.1- ANTECEDENTES: DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA A LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

#### 2.1.1.- La integración “originaria” de Latinoamérica, su giro económico y el “regionalismo abierto”.

La idea de la integración latinoamericana se remonta al momento de las guerras de independencia de las nóveles repúblicas hispánicas y tenía como fin la unión (política) para hacer frente a la dominación externa. Los nuevos estados, sucesores de la fragmentación de las colonias españolas, comenzaron a barajar una serie de proyectos de asociación para afrontar regionalmente sus dos principales problemas: la amenaza de reconquista por parte del viejo continente y la inestabilidad política del nuevo régimen. Entre esos proyectos, se destacó la propuesta de Simon Bolívar de unión del espacio latinoamericano, bajo la prédica de la hermandad, planteada en el Congreso de Angostura de 1819 y reiterada en el Congreso de Panamá de 1826. Cabe advertir sin embargo, como lo señala Mace (1988:406), que esa unidad originaria se concibió a partir de una lectura sesgada de lo que había sido el período colonial. Ese mito de la unidad latinoamericana se edificó a partir de la presunción de existencia de un mismo sistema político y en la sobrevaloración de compartir un mismo idioma y religión. En los hechos, cada división colonial, cada unidad política, sólo se comunicaba (política,

económica y hasta socialmente) con las otras colonias a través de la metrópoli<sup>32</sup>. A pesar de ello, desde ese momento, la idea de unidad latinoamericana se fue incorporando como un elemento originario de la propia identidad latinoamericana (Sanahuja, 2011:116).

Luego de la Segunda Guerra Mundial esa integración fue cambiando su significado. El acento que antes se ponía en la unidad política (para asegurar la supervivencia de las nóveles republicas hispánicas o para hacer frente en bloque a la influencia de Estados Unidos) pasó a estar en la cuestión económica (Mace, 1988:407), sin que por ello se abandonara la prédica unionista. Más aún, fue consolidando su lugar en el inconsciente popular de los latinoamericanos, y en el ideario de sus élites, como un objetivo deseado, un camino a través del cual era posible encarar la solución a los problemas de la región<sup>33</sup>.

El giro económico de la integración regional trajo consigo un cambio en la estrategia para alcanzarla. Los acuerdos políticos interestatales ya no resultaban ser la fórmula más adecuada para los nuevos objetivos. En Europa esos cambios se evidenciaban en la aplicación del paradigma funcionalista de David Mitrany (1944) o del neo-funcionalismo de Ernest Haas (1958) a las experiencias de integración regional. En América Latina, este nuevo objetivo y su estrategia de integración hallaron eco en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas). Allí se gestó un pensamiento crítico-auténtico, concebido en función de las realidades y necesidades de América Latina, conocido como la Teoría del Desarrollo (o de la Dependencia). Esta teoría entendía a la economía mundial como una estructura en la que se podían distinguir un centro y su periferia, vinculados a través de relaciones comerciales caracterizadas por el deterioro en los términos de intercambio. De esos estudios, de carácter eminentemente económico (Jaguaribe, 1984:3), surgió la propuesta del Mercado Común Latinoamericano (Prebisch, 1959:25), ideado por la CEPAL en 1959 (Mace, 1988:410)<sup>34</sup>.

Este proyecto del Mercado Común Latinoamericano era, en el programa de la CEPAL, una importante pieza del engranaje para que la región pudiera superar su situación de subdesarrollo. En sintonía con el plan de industrialización a través de la sustitución de

---

<sup>32</sup> La cuestión de la falta de comunicación entre los distintos países de Latinoamérica es un problema que aún perdura, al que Soares de Lima denomina el síndrome del colonialismo y es una de las cuestiones que la integración sudamericana –en correspondencia con la fase de integración post-liberal – pretende atacar.

<sup>33</sup> Esto ocurrió sin perjuicio de que no existiera consenso sobre el tipo de integración que se buscaba, ni sobre los objetivos a alcanzar (Dallanegra Pedraza, 2003).

<sup>34</sup> Compartimos la opinión de Maira (2007:175) en el sentido de que dicha experiencia fue una suerte de actualización del sueño bolivariano de la unión de América Latina y que ello contribuyó a la formación de un imaginario colectivo regional.

importaciones, la integración de los mercados de la región, brindaba un mercado ampliado capaz de incrementar la demanda, más rápido de lo que podía hacerlo el crecimiento de las exportaciones. Así, se apuntalaba el proceso de sustitución de importaciones y por ende el de la industrialización (Prebisch, 1959:26). No obstante, esta propuesta no tuvo el mejor recibimiento entre las élites latinoamericanas, por la amenaza de perder la exclusividad en la dirección política y económica de sus países. Ese rechazo se manifestaba con mayor vehemencia en países donde la industrialización ya había ganado cierto nivel de desarrollo, como Argentina, Brasil o México. Esto explica por qué las ideas de la CEPAL tuvieron mayor eco en el Caribe y en la región andina. Donde, de hecho, llegaron a plasmarse en experiencias concretas: en 1960, con el Mercado Común de Centro América (MCCA); y en 1969, con el Pacto Andino. En sendos proyectos se establecían una serie de cuestiones como el Arancel Externo Común (AEC), las cláusulas de tratamiento preferencial para los países menos desarrollados, o la creación de instituciones permanentes con pretensiones supranacionales, que evidenciaban la influencia cepalina.

Sin perjuicio de esos antecedentes, hubo experiencias de verdadero alcance latinoamericano, aunque no se orientaron en la línea de pensamiento cepalino. En efecto, paralelamente a la propuesta de la CEPAL de crear un Mercado Común Latinoamericano, se formuló otro proyecto pero con objetivos más modestos. Esta propuesta sólo buscaba establecer un área de libre comercio en Latinoamérica, sin tratamiento especial para la agricultura, ni ningún tipo de concesión para con los países menos desarrollados. La sostenían los estados del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), pero congeniaba mejor con los intereses de las elites dominantes en la región que las propuestas cepalinas. El proyecto de área de libre comercio descartaba cualquier posibilidad de subas o imposición de aranceles, por lo que las elites gobernantes (vinculadas al sector exportador de cada país) no lo percibían como una amenaza. Así fue como, sin el apoyo de la CEPAL, esta propuesta resultó ser la que finalmente se implementara dando lugar a la ALALC (Asociación Latino Americana de Libre Comercio) en 1960.

La ALALC reunía a los países de Latinoamérica en un proceso de reducción automático de tarifas, programado a veinte años de modo que, una vez cumplido el plazo quedara establecida un área de libre comercio perfecta. Lejos de los postulados de la CEPAL, no incluía consideraciones al establecimiento de un AEC, la coordinación de políticas macroeconómicas o la creación de una estructura decisional regional. La suerte de este proceso pronto quedó echada cuando resultó obvio que los beneficios entre los socios no eran

ecuánimes. Los socios más industrializados y con un mercado interno mayor sacaban más provecho en detrimento del resto; especialmente respecto de aquellos que tenían una industria incipiente, como Chile o Colombia<sup>35</sup>. Compartimos con Mace (1988:412) que la ALALC reproducía a nivel regional la relación dominación-dependencia que caracterizaba las relaciones Norte-Sur y que el pensamiento cepalino pretendía superar.

En simultáneo a esa tensión interna entre los miembros, una serie de problemas externos minaron los planes de la ALALC. La crisis del petróleo en 1973 y el consecuente crecimiento del déficit en la balanza de pagos de los países latinoamericanos, generaron un rebrote de políticas proteccionistas. Tal cuadro atentaba contra los objetivos de la ALALC e hizo evidente que los plazos no serían cumplidos para 1980. Para evitar una nueva postergación<sup>36</sup>, los miembros de la ALALC decidieron reemplazar esa asociación por una nueva: la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración constituida por el tratado de Montevideo de 1980). Este nuevo esquema de integración innovaba respecto a su predecesor sirviéndose de ciertos mecanismos a favor del desarrollo regional. Así, proponía el establecimiento de una unión aduanera en América Latina, de modo que se diera una preferencia de acceso de los productos locales a los mercados nacionales. También diferenciaba entre tres tipos de miembros: los más desarrollados, los intermedios y los menos desarrollados; las últimas dos categorías gozaban de una serie de medidas en su favor y de tratos preferenciales. Además, se abría la posibilidad a los miembros de salirse del compromiso de integración con todo el espacio latinoamericano para integrarse subregionalmente dentro del mismo.

No obstante la ingeniería jurídica del Tratado de Montevideo de 1980, la situación internacional atentaba contra el éxito inmediato del nuevo esquema de integración. Conocida como la “década perdida”, los años ’80 se caracterizaron por la recesión, a nivel global, y por el colapso del comercio intra-regional y la crisis de las deudas externas, a nivel regional. Esto es un buen indicio de por qué ese decenio no fue el más rico en lo que hace a la integración

---

<sup>35</sup> Justamente en respuesta a ese reparto desigual de beneficios en la ALALC es que los estados más perjudicados -los que tenían un proceso de industrialización incipiente- firmaron el Acuerdo de Cartagena por el que se crea el Pacto Andino en 1969. Los miembros originarios fueron: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Y en 1973, se sumó Venezuela. Este proyecto de integración fue concebido en función de aquellos mecanismos que la ALALC despreciaba. Se dotaba al proceso de una estructura decisional propia en la que no había poder de veto – salvo temas puntuales-, así como se establecía un AEC. Se acordaba un plan industrial a nivel regional, por el que se dividían los sectores de las cadenas productivas a fin de que en cada país se desarrollara la industria. Y hasta se adoptaban medidas de control de las inversiones externas así como de la propiedad industrial. (Para una lectura en mayor profundidad recomendamos la lectura de “On the génesis of de Andean Group” (Mace, 1981: 43)).

<sup>36</sup> La primera fue la del Protocolo de Caracas en 1969 cuando se modificó el plazo de 12 años por el de 20 años.

regional (Mace, 1988:422). Pero esta situación no sólo afectó a la ALADI, sino también al Grupo Andino y al MCCA. El estancamiento de las distintas experiencias de integración regional es un dato que no podemos pasar por alto si queremos comprender el denominado nuevo regionalismo de los años 90.

El colapso del orden bipolar del sistema internacional y el relajamiento de las tensiones Este-Oeste, generaron un renovado interés por la cooperación internacional. Más aún, lo regional pasó a ser la vía a través de la cual los países menos desarrollados podían hacer valer su nuevo margen de maniobra, libre ya de las exigencias de política internacional de seguridad de la superpotencia del bloque (Hurrell, 1995:18-21). Paralelamente a esa ampliación de autonomía, el fin de la Guerra Fría significó para América Latina la pérdida de la importancia estratégica que tenía en el contexto bipolar (Rojas Aravena, 2008:100) y con ella, su atención preferencial. De esta forma, lo regional para América Latina pasó a ser, más que la “opción válida”, un camino obligado para los países en ella comprendidos-.

Una serie de factores favorecían que la integración económica regional se volviera la estrategia de inserción internacional de los países latinoamericanos. En primer lugar, el hecho de que las negociaciones comerciales multilaterales estuvieran estancadas, como era el caso de la Ronda de Uruguay-GATT. En segundo lugar, la percepción de que el mundo se armaba en bloques regionales (Sanahuja, 2006:76). Y en tercer lugar, el legado de la década perdida de los 80 y el temor a la marginalización económica. En ese sentido, la experiencia de la Comunidad Económica Europea (CEE), tomada como un modelo a seguir, cumplió también la función de advertencia. La percepción de que Europa se cerraba en sí misma (en una suerte de “fortaleza”)<sup>37</sup> reforzaba el temor de la marginalización y estimulaba el vuelco hacia lo regional. Así, lo regional resultó ser la opción racional para que los países en desarrollo redujeran su vulnerabilidad en la nueva economía competitiva globalizada.

Esa respuesta ante los cambios en el orden internacional no es otra cosa que la adopción del denominado regionalismo abierto; un esquema de integración en el que los estados que se asociaban buscaban ganar competitividad internacional en la economía mundial. Así planteado, como lo sostiene la CEPAL (1994:8), el “regionalismo abierto” es una estrategia defensiva ante los riesgos de la globalización. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe afrontar si se quieren satisfacer

---

<sup>37</sup> En 1986 Europa concretaba la construcción del mercado interior europeo y era percibida desde el exterior como una “fortaleza” que se cerraba en sí misma.

los intereses nacionales (Rojas Aravena, 2008:100).

El adjetivo de “abierto” pretendía diferenciar ese tipo de regionalismo de las experiencias previas relacionadas con la política de sustitución de importaciones y la regulación del comercio extra-regional. Concebido a la luz de las premisas del Consenso de Washington, se caracterizó por el estímulo a las exportaciones a través de la liberalización comercial unilateral y la desregulación económica. Ese incremento de exportaciones suponía ser la llave del crecimiento; la síntesis de esa “fórmula ganadora” era: export-led growth. El problema era que la viabilidad del modelo radicaba en el acceso estable y seguro a los mercados de los países industrializados, que practicaban el proteccionismo para con los bienes en los que los latinoamericanos eran esencialmente competitivos (Sanahuja, 2006:77). En los hechos, y a pesar de los prometidos beneficios, este modelo no hacía más que acentuar la especificidad económica y la vulnerabilidad de las economías de la región. Ello explica por qué la región se insertó a la economía global como exportadora de recursos naturales e importadora de productos manufacturados; a cambio de lo cual se volvió más dependiente (Kacowicz, 2008:116).

Otra característica del regionalismo abierto es que tuvo una impronta subregional, lo que lo distinguía de las experiencias como la ALALC y ALADI, de alcance latinoamericano. De esta forma el mapa de América Latina de los años 90 podía leerse como una sucesión de esquemas de integración yuxtapuestos. De Norte a Sur de América Latina, esos proyectos de integración eran: el SICA (Sistema de Integración Centroamericano) creado en 1993, el CARICOM (Comunidad del Caribe) existente desde 1973, pero redefinido según el modelo aperturista entre 1989 y 1992, la CAN (Comunidad Andina de Naciones) también redefinido en 1993, y el Mercosur (Mercado Común del Sur) creado en 1991. Salvo este último caso, pensado como un esquema del regionalismo abierto, todos los demás fueron redefinidos según las premisas del pensamiento económico neoliberal durante la década del 90. De esa forma, tales iniciativas marcaron la última década del milenio con una impronta subregional, diferenciando y distanciando a las distintas subregiones entre sí, constituyéndose en una de las razones del fenómeno de fragmentación de Latinoamérica<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Vale la pena reiterar la opinión de Monica Hirst quien, a comienzo de los 90, entendía que cada proceso de integración subregional no se encaminaba en el sentido de la fragmentación latinoamericana, sino de la integración (1992). Según esta autora, cada uno de ellos, formaba parte de un proceso más general de integración de toda América Latina caracterizado por la redemocratización y la apertura comercial. Reconocemos la validez de esa conclusión sólo si se considera el consenso general sobre la democracia y el pensamiento económico

### **2.1.2.- La fragmentación en subregiones: distintos modelos de inserción y la influencia del hegemon.**

Como ya lo señalamos, con el fin de la guerra fría y la globalización tecnológica-financiera, América Latina entró en un proceso de diferenciación de sus partes. La imagen de América Latina hace 50 años era la de una región relativamente homogénea, cuyos países no sólo compartían una historia colonial común y una historia de independencias interrelacionadas, sino también una prolongada interacción cultural (Maira, 2007:175). Sin embargo, la imagen de la América Latina posterior a la caída del Muro de Berlín, era la de una región heterogénea, con grupos de países diferenciados entre sí. Aquella unidad latinoamericana parecía haber sido reemplazada por la fragmentación, como si el regionalismo abierto hubiese dibujado un mosaico de esquemas de integración en lo que antes se tomaba como una sola pieza.

El ejemplo más evidente de esos cambios en Latinoamérica tal vez sea la incorporación de México a América del Norte con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, según sus siglas en inglés) con Estados Unidos y Canadá. Desde entonces, el país se encuentra, según Gonzalez (2008:116), en un estado de confusión estratégica, que agudiza su distanciamiento con América Latina. Su plan consistía en lograr una inserción dual: hacia el Norte, buscando una asociación con EEUU que le permitiera proyección económica, y hacia el Sur, donde hacer valer sus capacidades de acción internacional y reforzar su independencia del hegemon. El éxito de la fórmula pasaba por alcanzar cierto equilibrio entre la lógica de la resistencia (identificada con la acción hacia el Sur, para fijar sus posiciones respecto a las situaciones de crisis e inestabilidad en la América Latina) y la del acomodo (identificada con inserción hacia el Norte y necesaria para el crecimiento económico). Sin embargo, la firma del TLCAN implicó el alejamiento de la coordenada de resistencia y el acercamiento a la del acomodo. Ello fue particularmente notorio en el alineamiento económico con EE.UU. (Gonzalez 2008:122)<sup>39</sup>; aunque también en

---

neoliberalismo. Por el contrario, si completamos la mirada con la influencia de EEUU y de los nuevos liderazgos, las notas de fragmentación se refuerzan.

<sup>39</sup> En el trabajo que citamos de Guadalupe Gonzalez Gonzalez, la autora se preocupa por desmitificar la política exterior de México. Según la visión más divulgada, durante la guerra fría, México tenía una política de claro sesgo latinoamericanista y anti-estadounidense y, en la posguerra fría, México se alejó de América Latina, se volcó hacia el Norte y desarrolló en lo internacional una política abiertamente pro-estadounidense. Esta visión, afirma la autora, es una lectura simplista que, como tal, debe ser matizada. El objetivo de su trabajo se articula a partir de esa premisa: ni México estuvo tan cerca de América Latina durante los años sesenta, setenta y ochenta, ni estuvo ha estado tan lejos en los últimos años. (Recomendamos la lectura de la obra).

lo financiero, en lo tecnológico, lo militar y cada vez más en lo cultural (Tokatlian, 2001:143)<sup>40</sup>.

Más allá del caso de México, la diferenciación entre las distintas subregiones se manifestó a través de las diferentes estrategias y esquemas de inserción comercial que cada una adoptó (León, 2000:230; Sanahuja, 2008:76). Sólo en Sudamérica se destacaban: el Mercosur, la CAN, el modelo de apertura al mundo o “trading around” (Smith, 2000:325) de Chile y el de apertura unilateral del CARICOM -con los dos países de tradición caribeña: Guyana y Surinam-. Incluso dentro del consenso general sobre el neoliberalismo se dio una pugna entre dos modelos: el del “trading around” (cuyo máximo exponente es Chile) y el de las uniones aduaneras, que a su vez se diferenciaban entre Mercosur y CAN (Bouzas, 2008:320) -luego de su redefinición en 1993-. Dada la incompatibilidad entre sí, las tensiones entre estos enfoques no se hicieron esperar. Uno de los casos más estudiados, fue el rechazo de Chile a incorporarse al Mercosur<sup>41</sup>. Ello habría significado para Chile sustituir su arancel uniforme y bajo, por un arancel externo común escalonado y más alto. Pero, por sobre todas las cosas, hubiese implicado limitar su capacidad de negociar acuerdos comerciales con terceros países. Sin embargo, esto no afectó al Mercosur en sus perspectivas individuales como sí podría haberlo hecho la firma de un TLC entre EEUU y Uruguay -posibilidad que desde hace algún tiempo las sucesivas administraciones uruguayas vienen estudiando (a diciembre 2010)-.

El caso de Chile, permite entender la incompatibilidad de esos dos modelos de inserción económica internacional. Luego de haber sido uno de los países fundadores de la CAN en 1969, el país se retira del proceso en el año 76, cuando Pinochet decidió aplicar el modelo económico de apertura unilateral del comercio, lo que resultaba inconciliable con el objetivo de la CAN de crear una unión aduanera. El camino elegido por la dictadura chilena continuó implementándose luego con las cuatro administraciones de la Concertación (Maira, 2007:164)<sup>42</sup>. La vía de consolidación escogida fue la adopción de una política sistemática de

---

<sup>40</sup> Para Tokatlian, la inserción de México a América del Norte es una situación de difícil reversión y que el gobierno mexicano sólo utiliza la carta diplomática latinoamericana en momentos de debilidad frente a Washington o como opción cultural para evitar la asimilación a Estados Unidos.

<sup>41</sup> Recordemos que desde 1994 EEUU presionaba para que Chile consolidara su esquema de inserción y se diferenciara de sus vecinos sudamericanos. Durante la administración Clinton llegó a ofrecérsele a Chile la incorporación al NAFTA. Finalmente, en la administración Bush, la profundización de ese modelo se hizo a través de la firma del TLC.

<sup>42</sup> Como explica Maira la herencia ineludible de la dictadura de Pinochet fue la refundación de la sociedad chilena con un sesgo autoritario en lo político y ultra liberal en lo económico, con una temprana política de baja unilateral de aranceles y de apertura económica. Tal fue el cambio producido que los gobiernos democráticos

negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con socios de dentro y fuera de la región (Bouzas, 2008:320)<sup>43</sup>. Dicha política quedó definitivamente sellada con la firma del TLC (Tratado de Libre Comercio) con EE.UU en 2003, convirtiéndose en el primer país de América del Sur en firmar un acuerdo de ese tipo con la Potencia mundial. De esa forma, Chile se posicionó con distancia obligada durante la última década del siglo XX no sólo respecto de la CAN<sup>44</sup>, sino también del Mercosur, unión aduanera en la que se preveía su participación<sup>45</sup>.

Al interior de la CAN la pugna entre esos modelos divergentes fue aún más grave. El Grupo Andino se había creado como respuesta al fracaso de la ALALC que, como ya se explicara, beneficiaba principalmente a los tres países con economías industrializadas y perjudicaba a los que tenían procesos industriales incipientes, en particular: Chile, Colombia y Perú (Mace, 1988:412)<sup>46</sup>. A pesar del perfil desarrollista original, en 1993 se dibujó un nuevo contorno neoliberal para la CAN y en 2004 los países miembros decidieron flexibilizar sus metas permitiendo negociaciones de libre comercio con terceros países. Esta opción fue utilizada por los gobiernos de Colombia, Perú y Ecuador para iniciar negociaciones de TLC con EE.UU, aunque –a diciembre 2010- sólo Perú concretó el acuerdo<sup>47</sup>. Dicha flexibilización significó, sin más, el abandono de la meta de la unión aduanera fijada en 1993 (Sanahuja, 2006:83; Bouzas, 2008:328)<sup>48</sup>. Por otra parte, también provocó que los países que no compartían el enfoque aperturista se volcaran, en mayor o en menor medida, hacia el Mercosur. Así fue como Venezuela decidió denunciar en 2006 –por incompatibilidades

---

posteriores consideraron que deshacer el camino andado hubiera sido aún más costoso que su implementación. Por otra parte, argumenta el autor, esa política no dejó de tener sus beneficios para un país que, con el desplazamiento del eje económico del mundo de la Cuenca del Atlántico a la Cuenca del Pacífico, quedó estratégicamente ubicado (2007:170-173).

<sup>43</sup> Para el año 2007 Chile era el país con mayor número de Acuerdos de Libre Comercio en todo el mundo, contando entre sus socios a los tres países de América del Norte, las 27 naciones de la Unión Europea, Corea del Sur, China y Japón (Maira: 2007, 167).

<sup>44</sup> En 2006 Chile volvió a vincularse como a la CAN pero como país asociado; el mismo estatus que posee en el Mercosur.

<sup>45</sup> De allí la importancia del TLC con EE.UU. luego de su firma, las posibilidades de que Chile se sumara al Mercosur se redujeron considerablemente.

<sup>46</sup> Como no es el objeto de nuestro trabajo analizar en profundidad la evolución de la Comunidad Andina, simplemente agregaremos que durante los primeros años dio resultados positivos, especialmente en el programa de industrialización en los sectores de la metalúrgica, la petroquímica y la industria automotriz. Pero para mediados de los años 70, sobre todo cuando Chile decidió abandonar el Grupo, el estancamiento era manifiesto.

<sup>47</sup> Colombia espera la ratificación del Congreso de EE.UU y Ecuador vio suspendidas las negociaciones. Si bien ponemos en valor los TLC con EE.UU por su posición mundial, debemos destacar que también se han firmado TLC con otros países como Canadá o incluso acuerdos entre países sudamericanos, como es el caso de Chile y Perú.

<sup>48</sup> De ese modo se cierra las posibilidades de constitución de una unión aduanera, a menos que Bolivia y Ecuador firmen sus TLC con EE.UU de forma que se compatibilicen las normas de origen.

ideológicas- el Acuerdo de Cartagena y solicitar su incorporación como miembro pleno al Mercosur. El otro caso es Bolivia, que se asoció al Mercosur, pero no denunció el acuerdo y conserva su pertenencia a la CAN.

Lo sucedido con la CAN, y el temor de que eso también ocurriera en el Mercosur a través de la cooptación de sus socios menores, se debe a las limitaciones de los propios proyectos de integración (y a la influencia de EEUU, como lo veremos a continuación). En efecto, sendas experiencias apenas lograron establecer zonas de libre comercio imperfectas y tuvieron avances dispares en la concreción de uniones aduaneras. Así por ejemplo, el Mercosur –que técnicamente era calificada como una zona de libre comercio imperfecta<sup>49</sup>– tiene un AEC que cubre el 85% de los bienes aunque con importantes excepciones. En la CAN pasó algo similar: el AEC llegó a cubrir el 60% de los bienes, pero con constantes reclamos por su violación<sup>50</sup>. Al no cumplirse las metas, algunos socios han hecho un sinceramiento de las dificultades y –obviando la mirada estratégica de largo plazo – plantearon el camino directo hacia la liberalización comercial. Lo que redundó en mayor fragmentación regional.

En rigor de verdad, la liberalización comercial según los lineamientos de las políticas neoliberales, demostró ser muy eficaz para la eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias al comercio tanto internacional como intrarregional. De hecho, entre 1990 y 2005, el comercio intrarregional se multiplicó por cinco (Sanahuja, 2006:86). No obstante, esa eficacia no se vio reflejada en cuestiones que también hacen a la integración, como: la concreción de una política comercial común ante terceros, un entendimiento sobre los estándares de estabilidad macroeconómica, la convergencia en políticas sectoriales consideradas estratégicas (transporte, energía o innovación tecnológica, entre otras), la reducción de asimetrías entre socios o la construcción de un marco institucional y normativo que permita el gobierno del proceso según sus intereses y más allá de lo inter-gubernamental (Sanahuja, 2008: 79). En otras palabras, la convergencia que implica toda integración, no se manifestó más que en la liberalización del comercio exterior y financiero.

---

<sup>49</sup> Cabe aclarar que desde la XXXIX° Cumbre del Mercosur, realizada en la ciudad argentina de San Juan en Agosto de 2010, el Mercosur dio un paso decisivo en la construcción de una verdadera Unión Aduanera al aprobar su propio Código Aduanero, que debe ser ratificado por los Congresos de cada país miembro, y eliminar el doble cobro del arancel externo común y acordar las pautas de distribución de la renta aduanera.

<sup>50</sup> Tal vez el esquema que más haya avanzado en América Latina sea el esquema Centroamericano donde el AEC abarca el 96% de los bienes y donde existe un plan de establecimiento de un territorio aduanero común. Sin perjuicio de lo cual, la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (CAFTA-RD) corre el riesgo de implicar la lisa y llana ruptura del AEC en determinados rubros, así como el problema de la eliminación del régimen de origen.

De allí que se concluya que la liberalización comercial intrarregional haya sido el activo más relevante para la región en la etapa del regionalismo abierto de los noventa; aún cuando sea cierto que su nivel siga siendo relativamente bajo y basado en la exportación de materias primas (CEPAL, 2005:84). Por ello, entendemos acertado caracterizar al regionalismo abierto como un regionalismo selectivo y elitista, que se concentró en la liberalización de los mercados. Y, como contracara de ello, que no comprendió a la mayoría de la población ni respondió a un proyecto comunitario, sino que sólo benefició a los sectores vinculados con la exportación de materias primas y al financiero (Sanhuja, 2006:88)<sup>51</sup>.

Para terminar de comprender el fenómeno de la fragmentación de Latinoamérica no debemos dejar de mencionar otro factor tan relevante como la disonancia en la elección de la vía de inserción internacional en un mundo globalizado. Hablamos, justamente, de la influencia fragmentaria de EEUU exacerbando esa pugna de modelos. Sin la “amenaza comunista” en América Latina, EEUU acentuó su política de “*indiferencia benigna*” (Petersen, 1973:214) hacia la región. Esa distensión, dentro del nuevo contexto internacional de posguerra fría, favoreció la liberalización económica y política de la región. Esas dos cuestiones se volvieron entonces los puntos de encuentro entre los países de la región y EE.UU. Gracias a ese acercamiento los hacedores de la política de EEUU entendieron que existía una comunidad de valores a nivel hemisférico, basada en los beneficios de la economía de mercado y del sistema de democracia representativa (Mace, 2007:54)<sup>52</sup>; y a la interrelación entre ellos (Bruner, 2002:2). De allí que se creyera posible crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y canalizar todo otro tipo de actividad cooperativa a través de un sistema de Cumbres de las Américas.

El ALCA se presentaba como un camino de oportunidades para los países latinoamericanos ya que significaba el acceso al capital, a la tecnología y al mercado interno de EE.UU. Para éste último, representaba acceso al creciente mercado latinoamericano y, más

---

<sup>51</sup> Salvo los casos de Chile, Costa Rica, el norte de México (y sólo muy recientemente la zona capitalina de Perú), los frutos de años de políticas de apertura comercial y financiera y retraimiento del estado han sido amargos. Como lo sostiene Kacowicz (2008) los efectos de la globalización y de la aplicación de políticas de tinte neoliberal no han sido ni benignos, ni parejos. El aumento de la dependencia económica, la apertura unilateral en pos de la movilidad del capital y el incremento de las exportaciones, la vulnerabilidad económica y la reducción de la autonomía política, son las notas características de ese período. En esa línea, el aceleramiento de la desintegración social era una consecuencia esperable. Paradójicamente, como lo afirma este autor: “cuanto más integrada se encuentra América Latina, más teme quedar marginada, sin ninguna alternativa política o económica razonable” (2008:116).

<sup>52</sup> Carranza (2000, 57-58) caracteriza esa situación como consenso neoliberal, y define sus tres elementos principales: estabilidad macroeconómica, disminución de la intervención del estado en la economía y apertura comercial y financiera con el mundo.

importante aún, una gran oportunidad con miras a sus objetivos extra-hemisferio<sup>53</sup>. El problema con el ALCA era que a no todos los países latinoamericanos les interesaba que fuera una simple extensión del NAFTA. Los países con cierta dimensión y con mercados internos relativamente importantes, dependían menos del comercio internacional que los países de dimensiones más pequeñas. El caso paradigmático de ello era Brasil, para cuyos líderes era inadmisibles que sus actividades más competitivas –como la textil, la agricultura, la siderúrgica y la de los cerámicos- padecieran los efectos de medidas no-tarifarias<sup>54</sup> que obstaculizaban el acceso al mercado interno de EE.UU. Otro tanto ocurría con la posibilidad de que sectores industriales promocionados por políticas de estado –como el de la química, la electrónica y la del papel –se vieran afectados por su menor competitividad si se creaba el área de libre comercio (Jarreau, 1999:57)<sup>55</sup>.

El interés por que el proyecto hemisférico también respondiera a los intereses brasileños llevó a ese país a encarar una audaz estrategia para aumentar su poder de negociación. Así, buscó por un lado conformar un bloque de países –cuyo núcleo era el Mercosur– capaz de posicionarse con una postura común frente a EEUU (Carranza, 2000:93)<sup>56</sup>, y por otro lado, se propuso reducir su dependencia de EEUU a través de nuevos socios comerciales extra-regionales, como la Unión Europea y China (Bruner, 2002:34). La maniobra deja ver cuál era la percepción que tenían los hacedores de política brasileños respecto al rol de dirección que debía jugar su país en América del Sur. Brasil comenzó, de ese modo, a posicionarse como conductor del subcontinente, en defensa de un modelo neo-

---

<sup>53</sup> De concretarse el ALCA, la posición negociadora de EEUU en la OMC se hubiera fortalecido considerablemente (Bruner, 2002:5). Vale la pena recordar que, a principios de los años 90, el estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Uruguay había generado un sentimiento de “negotiation fatigue” y de creciente frustración de la parte de EE.UU y Canadá. Por ello, el proyecto del ALCA representaba la oportunidad de alcanzar, a nivel regional, los objetivos que no se alcanzaban a nivel multilateral. De esa forma se enviaba una clara señal a la Unión Europea y a Japón en el sentido de que su reticencia a comprometerse seriamente con las negociaciones del GATT/OMC terminaría privándolos de los beneficios del libre comercio -al menos en las Américas- (Bruner, 2002:16).

<sup>54</sup> Un ejemplo de tales medidas son los requerimientos de calidad e higiene del NAFTA, o los subsidios agrícolas de EEUU. Recordemos que la Farm Bill de Bush (h) aumentó los subsidios a la producción del campo en plena negociación del ALCA (Botto, 2003).

<sup>55</sup> Como explica este autor, las discusiones en torno a los subsidios agrícolas y las leyes de anti-dumping de EEUU forman un capítulo muy importante de los desacuerdos entre ese país y Brasil en las negociaciones por el ALCA.

<sup>56</sup> Una de las formas en que Brasil intentó buscar ese consenso para negociar en bloque fue proponiendo, en 1993, la conformación de un Área de Libre Comercio en América del Sur (ALCSA), construida en función de las condiciones con las que se pretendía negociar con EEUU (Carranza, 2000:93). Si bien esta propuesta nunca llegó a concretarse, Brasil sí logró imponer su lógica de negociación en bloque en la Reunión Ministerial de Belo Horizonte del año 2000, donde se acordaron los principios de negociación del ALCA: en particular el principio de “*single undertaking*” (para evitar que se volvieran a diferir temas claves como el de agricultura), la creación de un grupo de negociación relativo a la Agricultura y el reconocimiento expreso de la negociación por bloque (Carranza, 2000:120-124).

desarrollista que se abría cautelosamente a la economía globalizada protegiendo su industria y buscando mercados para esta última.

EEUU no tardó en reaccionar. Su contra-estrategia consistió en fragmentar América del Sur. Para ello inició una serie de negociaciones para firmar TLC bilaterales, empleando como modelo el NAFTA (Bruner, 2002:38), lo que le reportaba condiciones aún más favorables para EEUU. Esto ponía a los países latinoamericanos frente al “Dilema del Prisionero”<sup>57</sup>: la firma temprana de un TLC podría implicar ganancias inmediatas a expensas de lo que pudiera conseguir a largo plazo en forma colectiva. Entre los países que han firmado este tipo de acuerdos con EEUU se encuentran: Chile (el primero, en 2003), Perú (2006) y los del CAFTA-RD (2004) que comprende a Costa Rica, Republica Dominicana, Guatemala, Honduras, El salvador y Nicaragua. Además, otros estados intentaron negociar o siguen negociando acuerdos similares [a diciembre 2010]: como Colombia (firmado en 2006 pero sin ratificación del Congreso de EEUU), Panamá (firmado en 2007 pero rechazado en el Congreso de EEUU) o Ecuador (cuyas negociaciones se interrumpieron en 2006)<sup>58</sup>. De hecho la importancia del TLC con Chile radicó en sus implicancias para EE.UU. Su negociación comenzó, no casualmente, en el momento en que se especulaba con el ingreso de Chile al Mercosur como miembro pleno y se llevó a cabo con el propósito confeso de desarticular la estrategia brasileña de negociar la constitución del ALCA en bloque (Bruner, 2002:40)<sup>59</sup>.

Esta metodología de negociaciones bilaterales se enmarcaba dentro de la estrategia de liberalización competitiva que EEUU implementó a partir del año 2001. Ella consistía, según la propia definición del gobierno norteamericano (USTR, 2005:3), en promover iniciativas globales, regionales y bilaterales de libre comercio que se reforzaran mutuamente, de modo que se generara una competencia por la liberalización. Sin embargo, cuando resultó evidente que el ALCA no prosperaría, EEUU priorizó la dimensión bilateral de esa política, buscando incidir en la determinación de la estrategia de inserción y en la relación de esos países con sus vecinos (Kacowicz 2008:113; Russell, 2006:48). De allí que, para determinar los socios de un

---

<sup>57</sup> Para una buena síntesis del funcionamiento del Dilema del Prisionero ver la obra de Macleod y O’Meara (2007:43).

<sup>58</sup> En mayo de 2006 EEUU interrumpió las negociaciones luego de que el gobierno de Ecuador cancelara un contrato de explotación petrolera de la compañía California-based Occidental Petroleum Corp. Luego, al asumir Correa la presidencia de ese país en diciembre de ese año, las negociaciones fueron suspendidas (Trade Observatory, 2006).

<sup>59</sup> Si bien es cierto que los niveles arancelarios de Chile y del Mercosur hacían difícil la incorporación del primero, también es cierto que las negociaciones existían y que Estados Unidos no escondía su preocupación ante la posibilidad de que el Cono Sur terminara conformando un bloque capaz de llevar una negociación unificada frente al proyecto del ALCA (Bruner, 2002:41).

TLC, se utilizaran criterios de selección sobre cuestiones no comerciales, como la seguridad – en el caso de Colombia- o un mejor posicionamiento en la región –como en el caso de Chile o el de Perú, cuya firma logró condicionar los planes de integración de la CAN (ver al respecto Bouzas 2008:330). Fue precisamente en este momento cuando la acción internacional de EEUU presionó con mayor fuerza hacia la fragmentación de Latinoamérica.

La cuestión del mejor posicionamiento en la región tiene que ver con la existencia de una suerte de gradación de la influencia de EEUU que va disminuyendo de Norte a Sur, en la misma medida en que el grado de autonomía de los países latinoamericanos aumenta. Objetivamente ello se reflejaba en la participación de EEUU en el comercio de las distintas subregiones. A comienzos del año 2000, momento inicial de nuestro período de análisis: mientras EEUU tenía una participación del 74% del mercado mexicano, ese porcentaje era del 48% en el centroamericano y del 40% en el caribeño. A su vez, ese índice bajaba al 35% en la Comunidad Andina y a 21% en el Mercosur (Carranza, 2000:122).

La identificación de esas subregiones ha llevado a que EEUU no tuviera una política latinoamericana sino diferentes estrategias bilaterales o subregionales (Lowenthal, 2006:63). Por un lado, México, integrado política, económica y cada vez más, culturalmente a América del Norte. Por otro, Centroamérica y el Caribe, donde la influencia de Estados Unidos y la dependencia económica resultaban determinantes<sup>60</sup>. Siguiendo hacia el Sur se identificaban dos subregiones más: el Norte de América del Sur (más volcado sobre la América Andina), donde la influencia de EEUU era importante, aunque menor a la de Centroamérica y el Caribe. Para Tokatlian (2001:142) la mayor inestabilidad ha hecho que esta subregión fuera cada vez más dependiente de Washington en lo material y político, y se alejara cada vez más del Cono Sur en lo cultural y diplomático. Compartimos con ese autor que EEUU desplazó su zona de influencia de la cuenca del Caribe hacia el vértice andino –la situación de Colombia<sup>61</sup> y los TLC con Chile y Perú, así lo confirman-. Por último, tenemos el Sur de Sudamérica, donde la presencia norteamericana era relativamente menor y donde los países han logrado un mayor grado de autonomía (Russell y Calle, 2007: 3-4).

---

<sup>60</sup> Para Sanahuja hay una fractura política y económica de tal magnitud entre el Norte y el Sur de Latinoamérica que, a esta altura, es irreversible. Y, en términos económicos habla de un “anclaje” de México y Centroamérica al área económica de América del Norte (2008:82).

<sup>61</sup> En el pensamiento de Tokatlian el conflicto armado de Colombia tiene una relevancia tal que debe ser interpretado como el epicentro de la inestabilidad en el mundo andino. Narcotráfico, insurgencias poderosas, crimen organizado, colapso parcial del Estado, creciente presencia militar de EEUU, rivalidades que dividen a la sociedad, violencia urbana, pobreza extrema y desigualdades alarmantes, violaciones a los derechos humanos conforman el cuadro complejo de inestabilidad de la región andina. El tratamiento (u abandono) que se haga del caso colombiano es lo que decidirá la suerte de la unión sudamericana (2001:148).

## 2.2- HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA NUEVA REGIÓN: SUDAMÉRICA

### 2.2.1.- La fase post-liberal de la integración: la Agenda del Desarrollo y una vuelta a lo regional.

Como venimos diciendo, en las dos décadas que han transcurrido desde la caída del Muro de Berlín se generaron una multiplicidad de iniciativas de integración tendientes a conformar una serie de acuerdos económico-comerciales, uniones aduaneras, sistemas de integración o comunidades políticas subregionales. Durante los noventa esas iniciativas tuvieron una impronta subregional, distanciando y diferenciando a las distintas subregiones entre sí. Sin embargo, coincidiendo con el nuevo milenio, una nueva tendencia se presenta superando esa lógica subregional para volver al alcance regional (aunque con nuevos límites). La forma en que se manifestó esa nueva tendencia fue a través de nuevos esquemas de integración que se superpusieron a los ya existentes. El resultado fue, como sintetiza Rojas Aravena (2008a:16), una sobreoferta de procesos de integración. Para ese autor, esa superposición de proyectos ha fragmentado aún más a la región, ya que atentó contra una articulación más global. Nosotros entendemos, en cambio, que una nueva visión (sudamericana) ha logrado imponerse.

El éxito del regionalismo abierto (selectivo y elitista), de simple eliminación de barreras comerciales, fue funcional a la erosión de las capacidades de los Estados para resolver los problemas de la ciudadanía (Rojas Aravena, 2006:115)<sup>62</sup>. Los efectos negativos de ese tipo de regionalismo fueron sentando las bases de un consenso relativamente general sobre el agotamiento de ese modelo de integración y sobre la necesidad de que la integración en la región adopte un nuevo perfil (CEPAL, 2004:84). La respuesta a esa búsqueda fue la asociación en torno a una agenda de desarrollo<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Justamente, ese cuadro generalizado de incapacidad de respuesta del estado ha llevado a algunos autores a plantear que la fragmentación no sólo se da entre los estados, sino que se reproduce al interior de los mismos. De esa manera, así como es posible diferenciar entre estados que privilegian un modelo de apertura financiera y comercial para exportar materias primas, y los que se inclinan por un modelo de asociación para beneficiarse de un mercado ampliado para sus productos con valor agregado, también es posible hacer un análisis de fragmentación de las sociedades latinoamericanas. Los altos niveles de desigualdad social y alarmantes tasas de pobreza y de indigencia, saltan a la vista por su contradicción con el crecimiento económico generalizado de dichas sociedades. Y ello hace que a las sociedades latinoamericanas se les presente un problema de crisis de integración social nacional, de falta de cohesión social. De allí que, el debilitamiento de los sistemas políticos y el desapego y la frustración con la democracia fueran los síntomas esperables (Rojas Aravena, 2008a:8).

<sup>63</sup> Pasamos por alto la discusión de por qué la respuesta pasaba por la asociación con otros estados, ya que como sostiene Rojas Aravena (2008b:7) la asociación es hoy un imperativo de la globalización, es la forma (viable) que tienen los estados para hacer frente a sus efectos y poder satisfacer intereses nacionales.

Es así como Latinoamérica entró en una nueva fase de integración regional<sup>64</sup>, cuyo rasgo saliente es la complementación de aquella liberalización comercial a partir del estímulo a las áreas relegadas en la fase anterior, en especial lo que hace al desarrollo y la integración física. Es decir que, en esta fase post-liberal (Sanahuja, 2008), los objetivos de la integración pasaban por: la promoción de las capacidades institucionales, la concertación de políticas comunes, la integración estratégico-sectorial (como la energética), la integración física, la participación social, el tratamiento de las asimetrías y la promoción del desarrollo en general (CEPAL, 2004:84). Decimos, entonces, que en esta nueva fase el regionalismo latinoamericano es multidimensional (Sanahuja, 2011:118), ya que comprende la cuestión económica-comercial, pero también la del desarrollo de la sociedad en sus múltiples manifestaciones: cultural, científico-tecnológico, sanitaria, militar, desbordando de lo simplemente económico-financiero<sup>65</sup>.

En particular este nuevo tipo de integración tuvo dos grandes diferencias con el regionalismo abierto. La primera es que no tomó a los territorios nacionales como espacio en los que es necesario borrar las fronteras para asegurar el flujo comercial “normal”, sino que lo tomó como contigüidad. De esa forma las fronteras, zonas generalmente marginadas, pasaron

---

<sup>64</sup> Lagos y Zovatto (2007:11) entienden que el proceso de integración latinoamericana puede ser dividido en tres etapas: la voluntarista –correspondiente a la década del cincuenta hasta la primera mitad de los setenta-, la revisionista –de la segunda mitad de los setenta hasta finales de los ochenta-, y la pragmática –propia de los años noventa-. Por nuestra parte creemos que, desde comienzos del nuevo milenio, pero sobre todo desde mediados de su primera década, es posible identificar una cuarta etapa, donde el rasgo característico es la Agenda del Desarrollo y la integración física.

<sup>65</sup> Algunos analistas identifican como causa de esta fase del regionalismo post-liberal (o “regionalismo abierto de agenda ampliada”, para ser más precisos) la tendencia electoral de los años 2000, gracias a la cual han coincidido gobiernos de izquierda o progresistas en la gran mayoría de países de la región, lo que habría traído como corolario un entendimiento general para acordar la agenda regional. Si bien es cierto que existió un momento en que el electorado eligió administraciones que ponían en el centro de la escena a la cuestión social, nos resulta simplista pretender explicar estos nuevos esquemas de integración a partir de esa mera coincidencia. La situación es más compleja, máxime si se tiene en cuenta que no parece factible establecer una sola identidad de izquierda para englobar a todos esos gobiernos. En ese sentido, Rojas Aravena proclama la vetustez de la clásica dicotomía “izquierda-derecha” y sugiere la utilización de una serie de indicadores que permitan hacer una mejor lectura de los matices de la coyuntura latinoamericana (2006:125). En primer lugar y en sintonía con lo que desarrollamos en este estudio, señala como indicador la constitución de dos Américas Latinas: una al sur y otra al norte. Diferenciadas por la influencia de EEUU, los procesos migratorios hacia ese país y el envío de remesas. En segundo lugar, propone el cuestionamiento a las políticas unilaterales de EEUU que se traduce en un sentimiento de antinorteamericanismo predominante en los países de Sudamérica. En tercer lugar, el nacionalismo y la visión crítica de la globalización y sus efectos. En cuarto lugar, la percepción de los efectos del Consenso de Washington que divide a los países del Pacífico –más proclives a la apertura comercial y a la firma de TLC-, de los del Atlántico –que son más bien críticos de dicha apertura-. En quinto lugar, la polarización político-social manifestadas en profundas fracturas sociales y alta conflictividad social. En sexto lugar, la competencia por el liderazgo regional, principalmente entre Brasil y Venezuela. Y en séptimo lugar, la diferenciación entre el (neo) populismo –basado en un liderazgo carismático, con concentración del poder, cierta desinstitucionalización y clientelismo- y el pragmatismo –término con el que se caracteriza a los gobiernos de “políticas responsables” que no se diferencian macroeconómicamente de las políticas neoliberales aunque sí lo hacen en el aspecto social, por su preocupación de mejorar la vida de los ciudadanos-.

a ser lugares predilectos de integración; siendo incluidas en planes de progreso y viéndose beneficiadas por una renovada presencia de los Estados<sup>66</sup>. La segunda diferencia es que la integración física tiene un sentido de permanencia. Como si fuera un bien común, una vez construido, nadie puede ser excluido de su disfrute. Esto repercute directamente en los países a nivel local y regional y se extiende más allá de los meros operadores comerciales, quienes también se benefician de estas nuevas vías de comunicación más ágiles y baratas.

El agotamiento del esquema de integración de los noventa repercutió de dos maneras en el fenómeno de integración latinoamericano. Por un lado, con la ampliación de la agenda de los esquemas existentes, como la CAN y el Mercosur, hacia temas de desarrollo. Y por otro lado, con la generación de nuevas iniciativas de integración como la UNASUR (Unión Suramericana de Naciones), el ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y el PPP (Plan Puebla Panamá) –recientemente renombrado Proyecto Mesoamérica– con nuevas proyección regionales y con una fuerte impronta de integración física y de promoción del desarrollo. Ambas manifestaciones en coexistencia por superposición espacial.

Con esa explosión de vinculaciones, la región se ha vuelto más densa, con un complejo entramado de relaciones bilaterales, regionales, multilaterales, extrarregionales a la que le cuadra la expresión de “*spaghetti bowl*” de Jagdish Baghwatti (1995:4). Parte de la complejidad radica en que algunos estados forman parte de más de un proyecto de integración regional, aún cuando ello sea contradictorio por los distintos modelos de inserción internacional (lo que atenta contra la integración y refuerza la fragmentación). Así, la UNASUR comprende a los miembros de la Comunidad Andina –entre los cuales está Perú que firmó un TLC con EEUU<sup>67</sup>- y a los del Mercosur, pero también a Chile, Guyana y Surinam (éstos últimos, miembros del CARICOM), siendo el único proceso que reúne a los doce países de Sudamérica. El ALBA, por su lado, comprende a países de América del Sur (Venezuela, Ecuador y Bolivia, los dos últimos miembros de la CAN), de América Central (Nicaragua y Honduras<sup>68</sup>, ambos con TLC firmados con EE.UU.) y a países del Caribe (Cuba, San Vicente y Granadinas, Dominica, y Antigua y Barbuda, del CARICOM). Por último, el Proyecto Mesoamérica reúne a los miembros del SICA, a los estados del Sudeste de México –

---

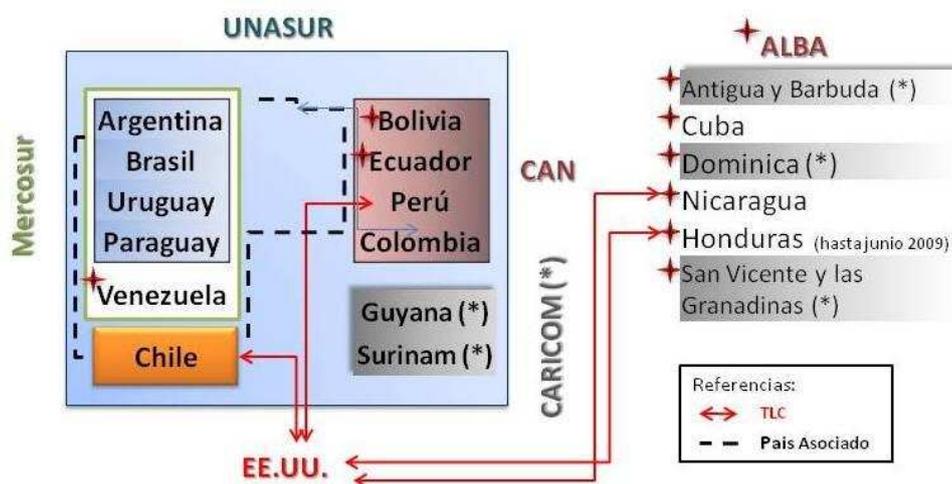
<sup>66</sup> En ese sentido, vale como ejemplo al caso de Brasil que en 2005 lanzó el “Plan Franja de Frontera” con el que buscó redefinir sus espacios fronterizos a través de la dinamización económica y social, lo que a su vez reportó al Estado presencia y capacidad de ejercicio de su poder de policía.

<sup>67</sup> Vigente desde el 29 de Febrero de 2009 según la base de datos de la OMC < [www.wto.org](http://www.wto.org) >.

<sup>68</sup> Hasta la denuncia del tratado en 2009 por el gobierno que destituyó con un golpe de estado a Manuel Rosales Zelaya.

miembro del NAFTA- y, desde 2006, a Colombia –miembro de la CAN y de UNASUR y en tratativas de firmar un TLC con EE.UU-<sup>69</sup>.

El siguiente gráfico ilustra el entramado de esquemas de integración de la Unasur y del Alba descrito en el párrafo anterior.



Fuente : elaboración propia

Lo destacable de esta nueva fase del regionalismo abierto (post-liberal o de agenda ampliada), es que ha marcado el fin de un período y el comienzo de otro, que prácticamente coincide con el nuevo milenio. Van Klaveren (1997:55) planteó respecto de la fase de integración de los noventa que implicaba un cambio de enfoque de lo regional a lo subregional, con bloques más viables, homogéneos y cohesionados. Hoy, en cambio, podemos plantear que ha habido una vuelta hacia lo regional, aunque con nuevas fronteras (Alvarez Valdéz, 2009:6). Tanto el Proyecto Mesoamérica, como el ALBA o la UNASUR poseen aspiraciones más allá de las subregiones definidas en los años 90 (Rojas Aravena, 2008a:20).

<sup>69</sup> No son pocos los que entienden que esta proliferación de instancias de integración no es más que una “huida hacia delante” por la incapacidad de hacer frente a problemas bilaterales que están minando los esquemas de integración (Sanahuja, 2006:82). A modo ilustrativo sólo mencionamos las siguientes situaciones problemáticas: la instalación de pasteras en la frontera entre Argentina y Uruguay, el problema del suministro de gas entre Argentina y Chile, la cuestión de las inversiones de Petrobras en Bolivia, la tensa relación entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, las disputas entre Ecuador y Colombia por la fumigación para erradicar plantaciones de coca en la frontera y por la incursión del ejército colombiano en 2008. Sería posible pensar, como hipótesis de trabajos futuros, que existe un modus operandi de responder a las tensiones puntuales a través del refuerzo de los compromisos con los esquemas de integración vigentes dentro de los cuales se manifiestan esas tensiones.

### 2.2.2.- Una integración inédita en América del Sur

La integración sudamericana comenzó con el proceso de Cumbres de jefes de Estado y Gobierno de Sudamérica impulsado por Brasil<sup>70</sup>. En la tercera de esas cumbres los participantes decidieron canalizar ese mecanismo de diálogo y cooperación de reuniones bianuales en una instancia con mayor presencia: en una organización. Es interesante, sin embargo, analizar la génesis de ese proceso. El primero de esos encuentros se realizó, precisamente, en Brasilia el 31 de Agosto y 1° de Septiembre del año 2000. Este evento fue inédito en dos sentidos: el primero, haber reunido a los doce países del Subcontinente, representados por sus propios presidentes, incluyendo a Guyana y Surinam (dos países no identificados con la identidad latinoamericana). El segundo, haber inaugurado un mecanismo de diálogo genuino que estimuló la cooperación y la concertación política entre los distintos actores de Sudamérica.

Como lo expresó el propio Comunicado de Brasilia (2000), una serie de condiciones presentes en la región y, por ende, compartidas por todos los países de Sudamérica, alentaban la creación de ese mecanismo de diálogo sudamericano. Esas condiciones eran: la “contigüidad geográfica y la comunidad de valores”, la “progresiva consolidación de sus instituciones democráticas”, el “compromiso con los derechos humanos”, “la protección del medio ambiente” y la “paz y el ambiente de amistad”. Así planteadas, esas condiciones fueron tomadas como fuerzas profundas en el sentido de Renouvin (2001), es decir como rasgos permanentes -cuasi atemporales- de la realidad sudamericana, que distinguían favorablemente la región en el ámbito internacional. Esto motivaba el entendimiento regional sobre una “agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales”<sup>71</sup> (Comunicado de Brasilia, 2000). Los temas cuyo tratamiento podría beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana eran: la democracia<sup>72</sup>, el comercio, la infraestructura de integración, las drogas ilícitas y los delitos conexos, la información, el conocimiento y la tecnología (2000, ap. 7).

---

<sup>70</sup> Para Henrique Cardoso fue “el momento de reafirmación de la identidad propia de América del Sur, como región donde la democracia y la paz abren la perspectiva de una integración cada vez más intensa, entre los países que conviven en un mismo espacio de vecindad” (Valor Económico, 2000).

<sup>71</sup> El resaltado es nuestro.

<sup>72</sup> Según el documento, la democracia representativa es condición para la participación en futuros encuentros suramericanos y, en caso de amenaza de ruptura de ese orden, los países de Sudamérica realizarán consultas políticas (ap.23). Y aclara que ese sistema de gobierno está íntimamente ligados al desarrollo económico y social de los pueblos suramericanos.

Además de esa necesidad de crear ese mecanismo de cooperación sudamericano, el Comunicado de Brasilia también planteó una serie de principios a seguir para desarrollar la agenda común. Así se reconoció a la “paz, la democracia y la integración” como “elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la *región*” (2000, ap. 5). Ello así porque, según el diagnóstico que hicieron los doce presidentes, la suerte de los estados sudamericanos (su estabilidad política, crecimiento económico y justicia social) dependía de la “ampliación y profundización de la cooperación y de la solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos” (2000, ap. 7). El ap. 12 del Comunicado concluyó que la cohesión sudamericana –en lo político y económico– era esencial para “determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial” y para hacer frente, con éxito, a los desafíos de la globalización.

El propio comunicado fundamenta la importancia del tratamiento de la paz regional en la superación definitiva de diferendos territoriales, poniendo como ejemplo el acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú. Además cita la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz firmada en Ushuaia en 1998 y el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación contenido en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989. Y en el mismo apartado 5 dejó asentado el objetivo de crear “una Zona de Paz Suramericana”<sup>73</sup>.

Las definiciones del documento sobre la cohesión política y económica de Sudamérica fijaron el campo de acción. En el plano político, se procuró dejar en claro (aún cuando se buscara un tratamiento particular en Sudamérica) que la constitución del mecanismo sudamericano no implicaba retirar esfuerzos de otras instancias, como el Grupo Río, la OEA, las Cumbres de las Américas o las Conferencias Iberoamericanas. Más aún, se proclamó que la consolidación sudamericana fortalecería esos otros organismos, mecanismos o procesos (2000, ap. 11). En el plano económico, también se afirmó que “articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe”, pero tuvo mayor precisión en cuanto a los objetivos específicos. La integración de Sudamérica permitiría afrontar las desigualdades generadas por la globalización –tanto entre estados, como al interior de los mismos–, y plantear una reorientación de las negociaciones comerciales multilaterales en el sentido de su mayor equilibrio y simetría entre los derechos y

---

<sup>73</sup> Más aún, junto al Comunicado de Brasilia, se firmaron dos Declaraciones más, una sobre la situación colonial de Malvinas y otra sobre el apoyo al proceso de paz en Colombia, que se muestran como los primeros pasos para que Sudamérica asuma un rol activo en la resolución de los conflictos en la región.

compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo (2000, ap. 15)<sup>74</sup>. También se hizo referencia a la necesidad de adoptar medidas que corrigieran los desequilibrios financieros, el peso de las deudas externas y lo imperioso de combatir la pobreza (2000, ap.17).

En referencia a la cohesión de América del Sur, el comunicado destacó el acercamiento entre experiencias de integración existentes, como es el caso del Diálogo Político propuesto por la CAN al Mercosur y Chile, en la Cumbre del Mercosur celebrada en Buenos Aires el 30 de junio de ese mismo año. En lo económico, ese diálogo se dirigía a la creación de un área de libre comercio entre la CAN y el Mercosur (al que eventualmente se sumarían Chile, Guyana y Surinam)<sup>75</sup>. El objetivo era, entonces, crear un mercado ampliado en la región, obedeciendo los principios del “regionalismo abierto” (ap. 33).

En otro orden de ideas, el Comunicado puso un énfasis particular en la importancia del desarrollo de la infraestructura para integrar físicamente la región. Dos razones sostenían esa afirmación: tal empresa facilitaría y estimularía la comunicación en Sudamérica y generaría un círculo virtuoso entre las fronteras de los sudamericanos. Gracias a esa integración de la infraestructura, las fronteras suramericanas pasarían de ser un espacio de separación y aislamiento, a “un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación” (2000, ap. 36). Destacamos la importancia de este punto por cuanto evidencia el alineamiento del proceso sudamericano con la fase post-liberal de la integración regional. En ese sentido, no sorprende que se definiera a la Integración y al Desarrollo de la infraestructura física como líneas de acción complementarias. De hecho, se acompañó como Anexo al Comunicado de Brasilia del 2000 el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, adoptado en la Reunión Ministerial de Montevideo del 4 y 5 en diciembre de ese año, y finalmente institucionalizado en la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA)<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Expresamente se planteó la importancia de la liberalización de los mercados agrícolas para América del Sur y la inclusión de fórmulas que consideren las diferencias estructurales y necesidades de los países en desarrollo (2000, ap.16).

<sup>75</sup> La idea de constituir un área de libre comercio en América del Sur, ya había sido planteada por la diplomacia brasileña desde la década de los años 90, justamente cuando comenzó a discutirse la Iniciativa de las Américas, antecedente directo del ALCA. Tal y como ocurriría luego con el ALCA, el ALCSA buscaba mejorar las condiciones de negociación de Brasil formando un bloque desde el cual negociar.

<sup>76</sup> No es un dato menor el esfuerzo por definir y planificar obras bilaterales o regionales, sus ingenierías financieras y en la transformación de las fronteras, de la Iniciativa, ya que este es el gran déficit de la integración latinoamericana que, de realizarse, daría a la integración sudamericana una impronta de permanencia y durabilidad.

En suma, el mecanismo inaugurado en Brasilia expresó las intenciones de enfrentar los cambios ocurridos en el escenario internacional en los años noventa, conjugando la política, la economía y lo social en un proyecto de desarrollo para la región, identificando a ésta con el espacio sudamericano. Destacamos, entonces, el hecho de que por primera vez se trató la integración de América del Sur, como algo separado de América Latina, y destacamos también el hecho de que esa integración fuera completa, desbordando lo estrictamente comercial. La I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, resultó particularmente relevante al abrir el diálogo sobre la necesidad de una agenda común para la región sobre los principios de paz, democracia e integración.

La II Cumbre de Presidentes de América del Sur se realizó en 2002 en Ecuador, su documento final se denominó el Consenso de Guayaquil (2002) y se caracterizó por el empeño en articular los mecanismos de cooperación solidarios a nivel sudamericano. Vale tener presente que el encuentro se realizó luego de las crisis económicas de Argentina y Uruguay, con todas las implicancias del caso. De allí que se dejara constancia que “las crisis de financiamiento y escasez de recursos para la inversión productiva, pueden debilitar o socavar las bases de la democracia” (2002, ap. 2.a). Como consecuencia de ello, el debate principal estuvo centrado en la necesidad de reducir la vulnerabilidad internacional de los países de la región, por ejemplo a través de mecanismos de solidaridad financiera con la democracia y la gobernabilidad.

Junto al documento principal se firmaron dos instrumentos más que también se orientaban en el sentido de articular mecanismos de cooperación solidario: la Declaración de Zona de Paz Sudamericana (Anexo II) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana –o IIRSA- (Anexo III). La primera, además de citar los antecedentes subregionales, incluyó la iniciativa de adoptar políticas de limitación gradual de los gastos de defensa y de mayor transparencia en la adquisición de armamentos convencionales y otras medidas de confianza<sup>77</sup>. El documento principal ya hacía mención de esta problemática e incluía también la condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones -recordemos también los atentados que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en EE.UU.- por constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales (2002, ap.4); y se llamó a combatirlo en forma coordinada entre los países.

---

<sup>77</sup> Medidas, todas estas, que luego veremos instrumentadas en el Consejo Sudamericano de Defensa.

En cuanto a la Iniciativa IIRSA, cabe destacar que desarrollo e infraestructura se conceptualizaron como los fundamentos de la visión estratégica sudamericana (Álvarez, 2009:2)<sup>78</sup>. Como el propio Consenso de Guayaquil lo expresó, la construcción de un espacio integrado “mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios, (...) *permitirá que la región participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnología, ya que su geografía constituye una extraordinaria base física para la intensificación de los esfuerzos de integración productiva, comercial y de infraestructura*” (2002, ap.5). De allí, entonces, la insistencia en la ampliación y el fortalecimiento de la infraestructura regional como factor esencial para la integración del espacio económico.

Gracias a esa visión estratégica sudamericana, se acordaron diez ejes de integración y desarrollo a través de los cuales se comenzó a implementar la Iniciativa. Tales ejes son: el Andino, el Andino del Sur, el Capricornio, el de la Hidrovía Paraguay-Paraná, el Amazonas, el del Escudo de Guayanés, el del Sur, el Interoceánico Central, el Mercosur-Chile y el Perú-Brasil-Bolivia. Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, cada uno de estos ejes fue diseñado en franjas multinacionales que concentran flujos de comercio, actuales y potenciales, para dotarlos de ciertos niveles de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones. De esa forma se promovería el desarrollo de negocios y cadenas productivas –en particular, aquellas que pudieran generar valor agregado- con grandes economías de escala a lo largo de esos ejes.

---

<sup>78</sup> Si bien la integración seguía siendo interpretada según el principio de regionalismo abierto, se la condicionaba a los resultados del análisis de otros cinco principios básicos: a) perspectiva geo-económica; b) sostenibilidad social; c) eficiencia económica; d) sustentabilidad ambiental; y e) desarrollo institucional. (Consenso de Guayaquil, 2002, ap. 6).



Fuente : IIRSA

En suma, las dos primeras Cumbres Sudamericanas, y fundamentalmente la formalización de la IIRSA, marcaron el comienzo del entendimiento de América del Sur como “un espacio geo-económico plenamente integrado” (IIRSA, 2011)<sup>79</sup>. Esa visión geo-económica, de priorizar la integración comercial y la infraestructura, tradujo en pautas concretas de acercamiento entre pueblos sudamericanos, la decisión de conformar un espacio suramericano de cooperación sobre temas varios.

La III Cumbre de Presidentes de América del Sur se realizó en Cusco el 8 de Diciembre 2004<sup>80</sup>. En esa oportunidad se firmó la Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), por la que se dio nacimiento a dicha organización<sup>81</sup>. Las razones de su constitución fueron, además de la identidad sudamericana compartida y los

<sup>79</sup> Como se especifica en el sitio oficial de la Iniciativa: “(e)ste ordenamiento y desarrollo armónico del espacio suramericano facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones” (IIRSA, 2011).

<sup>80</sup> En conmemoración de los 180 años de las batallas de Junín y Ayacucho que sellaron la independencia de América hispana.

<sup>81</sup> También se firmó la Declaración de Ayacucho, del 9 de Diciembre 2004, que hace un repaso de las condiciones que ameritan la cooperación sudamericana y su potencialidad.

valores comunes, la potencialidad de los países de Sudamérica para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales. En un marco de convergencia de intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad de la región, el objetivo principal de la CSN era, entonces, explotar esa potencialidad “aún no aprovechada” (Cusco, 2004, punto I) de modo que “le otorgue (a la región) una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”; reforzando a su vez la identidad propia de América del Sur.

Las vías de acción definidas para alcanzar ese objetivo principal fueron: en primer lugar, el impulso de la concertación política que afirmara a la región como un todo diferenciado y dinámico en sus relaciones externas, y en segundo lugar, la profundización de la convergencia entre las experiencias de integración existentes como el MERCOSUR y la CAN, la eventual creación de un área de libre comercio entre aquellas dos y Chile<sup>82</sup>, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional (proceso al que también se asociaría Surinam y Guyana). En ese sendero, la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica, es decir el plan IIRSA, se tomaba como la metodología de trabajo para alcanzar los objetivos de integración.

La Declaración de Cusco también definió los primeros rasgos de institucionalidad de la CSN. A partir de la premisa de aprovechar la institucionalidad existente y evitar la duplicación de esfuerzos, se acordó que las Reuniones de Jefes de Estado sustituyeran a las Cumbres Sudamericanas y que fueran anuales. Dicho órgano pasó a ser la instancia máxima de conducción política. Las decisiones ejecutivas del proceso recaían en las Reuniones de Cancilleres. Éstos, a su vez, contarían con la cooperación 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 ALADI, y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de otros esquemas de cooperación e integración subregional. También se resolvió que Perú asumiera la Secretaría Pro Témpore hasta la realización de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la CSN, en Brasil en el año 2005; y que la Segunda Reunión, se llevaría a cabo en Bolivia en 2006.

Como fuera pautado en Cusco, el 30 de Septiembre de 2005 en Brasilia, se inauguró el mecanismo institucional de la novel organización con la I Reunión de Jefes de Estado de la

---

<sup>82</sup> Como se acordó en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004.

CSN. Allí no se aprobó un único (y extenso) texto, sino que se firmaron 9 Declaraciones. Sin perjuicio de la cantidad de instrumentos firmados, la relevancia de este encuentro radica en que, a partir de ese momento, los países de la región se propusieron como finalidad última lograr la unión sudamericana (Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, 2005, ap.1). Para crearla, la CSN precisó que la esencia de su actividad estaba en “el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur”. Entendemos, entonces, que la III Cumbre de Presidentes de América del Sur en 2004 -donde se decide la creación de la CSN- y I Reunión de Jefes de Estado de la CSN en 2005, constituyen un punto de inflexión en el proceso de integración sudamericano. A partir de allí, la región comenzó a funcionar efectivamente como una instancia de integración, tanto hacia el interior como hacia exterior. Y las distintas Declaraciones firmadas ordenaron los distintos asuntos a tratar en uno u otro ámbito.

En lo que refiere a funcionamiento interno acordado para Sudamérica se pueden destacar la Agenda Prioritaria (Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, 2005, ap. 16-19) y el Programa de Acción (Programa de Acción, 2005). En la primera se identificaron una serie de temas prioritarios a los que los países sudamericanos debían abocarse; a saber: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y las telecomunicaciones. A tales fines, los Presidentes Sudamericanos instruyeron a distintas Instituciones Regionales de Integración a que hicieran llegar a los respectivos Ministerios las sugerencias para desarrollar propuestas y planes específicos. También se consensuó la creación de Reuniones Ministeriales Sectoriales para avocarse al desarrollo de los temas prioritarios; reuniones éstas que se realizarían valiéndose de los mecanismos existentes en el MERCOSUR y en la CAN.

Destacamos del Programa de Acción sólo los puntos referidos al diálogo político, a la integración económica y social y a la integración de la infraestructura. El primero se planeó instrumentarla a través de un “*Foro Sudamericano de Consulta y Concertación Política*” formado por el FCCP del Mercosur, el Mecanismo de Coordinadores de la Política Exterior Común de la Comunidad Andina y los representantes de Guyana y Surinam<sup>83</sup>. La integración económica y social, se decidió canalizarlo a través de la convergencia de los procesos de

---

<sup>83</sup> A los mismos fines, los secretariados de la CAN y del MERCOSUR harían una revisión de los acuerdos ya alcanzados por la CAN y por el MERCOSUR en las áreas política y social a fin de examinar en conjunto con Chile, Guyana y Surinam la posibilidad de su extensión a todos los países de América del Sur.

integración existentes. Así, se debería crear de forma gradual una zona de libre comercio sudamericana, que considerara la complementación de las economías y su desarrollo<sup>84</sup>, preservando los avances adquiridos en la Resolución 59 del Consejo de Ministros de ALADI de 2004 (ALADI/CM/Resolución 59)<sup>85</sup>. Por otra parte, la CSN decidió adoptar como modelo de promoción de comercio e inversiones al “Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones” de Brasil. Por último, respecto de la integración de la infraestructura, el Programa de Acción destacó la IIRSA como marco de trabajo y se propuso buscar las alternativas de financiamiento de su cartera de proyectos<sup>86</sup>. Y, puntualmente respecto de la integración energética, los Presidentes ratificaron las conclusiones de la I Reunión de Ministros de Energía de la CSN, realizada en Caracas, el 26 de septiembre de 2005, en la cual se decidió continuar dando pasos concretos dentro de la iniciativa Petroamérica, e instaron a los Ministros respectivos a avanzar en la iniciativa de Red de Gasoductos del Sur.

En referencia a la institucionalidad de esta nueva Comunidad (con fines de unión), la I Reunión de Jefes de Estado consensuó que la Secretaría Pro-tempore se ejerciera de forma anual y rotativa con cada Reunión de Jefes de Estado y que se conformara por una “troika” compuesta por el país-sede de la Reunión de Jefes de Estado, secundado por los países-sede de las reuniones del año anterior y del año siguiente. Se dispuso, en consecuencia, que en esa oportunidad la secretaría la ejerciera Brasil en tanto país sede de la Reunión.

Por otra parte, en lo que respecta al funcionamiento de la región para con el exterior, quisiéramos destacar dos cuestiones. La primera refiere al mecanismo de vinculación con otras instancias del Sur, con miras a coordinar agendas de acción en un orden internacional permeable. De allí que, en el encuentro de Brasilia de 2005 se celebrara la inauguración del mecanismo de Cumbres con otras regiones del mundo en desarrollo, como la realizada unos meses antes, también en Brasilia, entre la CSN y los Países Árabes (Declaración sobre el

---

<sup>84</sup> De hecho, la declaración principal del encuentro se denominó “Declaración sobre la convergencia de los procesos de integración en América del Sur”, y en ella se instó a los secretariados de ALADI, del MERCOSUR, de la CAN y de CARICOM preparar -a más tardar para el primer semestre de 2006- un estudio y la elaboración de propuestas sobre la formación gradualmente una zona de libre comercio sudamericana, así como de la complementación de las economías y la promoción de su crecimiento y desarrollo.

<sup>85</sup> La Resolución en cuestión también preveía la creación de un espacio de libre comercio entre los doce miembros de Asociación (que no coinciden con los doce países sudamericanos), como camino hacia la creación de un Mercado Común Latinoamericano e innovó en los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980 en cuanto expresaba la necesidad de completar tales procesos con materias complementarias, denominación dada a las cuestiones que caracterizan a la integración regional post-liberal, como la integración física, integración digital, financiamiento del comercio, fomento productivo y relacionamiento con los sectores empresarial, laboral y académico. (CM-ALADI, 2004).

<sup>86</sup> Dicha cuestión fue puntualmente tratada en la “Declaración sobre Integración en el Área de Infraestructura”.

Seguimiento de la Cumbre América del Sur-Países Árabes, 2005) el 10 y 11 de Mayo de 2005; o la propuesta por el Presidente de Nigeria, Olosegun Obasanjo, de realizar una Cumbre CSN-África, cuyo primer encuentro finalmente tuvo lugar en Nigeria el 1 de Noviembre de 2006<sup>87</sup>. En ese sentido, es interesante resaltar que en la II Cumbre América del Sur-Países Árabes, realizada en Qatar en Marzo de 2009, Sudamérica tuvo una sola voz representada por Chile en ejercicio de la Secretaría Pro-témpore. La segunda cuestión a destacar, refiere a la inauguración de otro mecanismo (de consulta) ante situaciones internacionales y regionales de interés común. De ocurrir tales circunstancias, la misma Secretaría antes mencionada sería la encargada de realizar las consultas necesarias para consensuar entre los miembros las acciones a seguir, de modo de Sudamérica pudiera actuar como unidad y expresar una sola voz.

Algunos autores, como Rojas Aravena y Solis (2007:9), ubican el punto de inflexión de la construcción sudamericana en la Cumbre de Cusco de 2004. Según su parecer, fue en ese momento que Sudamérica formaliza su espacio con identidad propia, estableciendo progresivamente un conjunto de acciones que refuerzan la integración de la región y, en el ámbito externo, afirmando a Sudamérica como factor diferenciado capaz de ser un interlocutor significativo en las relaciones externas de los países miembros. A nuestro entender, sin embargo, la cumbre de Diciembre 2004 en Cusco no puede entenderse de forma disociada a la de Septiembre 2005 en Brasilia. Ello, no sólo porque significó la implementación de lo discutido en Cusco –situación más bien de excepción en una región donde las declaraciones rara vez son seguidas de su traducción en hechos-, sino porque allí se volvió a poner en el centro del proceso integrador a la idea-fuerza de la unión como finalidad de la Comunidad Sudamericana. El unionismo ha sido un rasgo del multilateralismo latinoamericano desde la época de la independencia, como factor aglutinante ante la dominación colonial o frente al imperialismo y la dominación exterior, pero en este momento reaparece en clave sudamericana (Sanahuja, 2011:116)<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Si bien no concierne directamente a nuestro objeto de estudio, creemos que este tipo de vinculaciones entre regiones del Sur puede ser terreno fértil tanto ámbito de estudio en la Relaciones Internacionales como espacio desde donde operar cambios en el orden internacional.

<sup>88</sup> Por otra parte, no nos parece casual que semejantes cambios tuvieran lugar en Brasilia. Allí se realizó la Primera Cumbre de Presidentes de Sudamérica en el 2000; también la I Reunión de Jefes de Estados de la CSN, oportunidad en la que se ordenó el funcionamiento interno y externo de la región y se fija como objetivo la unión sudamericana; también fue sede del primer encuentro entre los países de América del Sur y los países Árabes en 2005; y allí también se firmó el Tratado de la Unasur. (También podríamos incluir en ese listado la aprobación del estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano en Costa do Sauipe, Brasil). La individualización de esos

Obedeciendo al postulado de aprovechar la institucionalidad existente, los Jefes de Estado de la CSN se volvieron a reunir - en Cumbre Extraordinaria- poco más de dos meses después del encuentro de septiembre 2005 en Brasilia, en ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Países Asociados, realizada en Montevideo el 9 de Diciembre de 2005. En dicha oportunidad, se decidió crear una Comisión Estratégica de Reflexión con el mandato de proseguir e intensificar el esfuerzo hacia la construcción de la “unidad sudamericana”, tanto en los contenidos como en la institucionalidad que debería revestir (Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estratégica de Reflexión, 2005)<sup>89</sup>. El “Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión” (2006) fue presentado a los Presidentes en la II Reunión de Jefes de Estado de la CSN realizada en Cochabamba, Bolivia, el 9 de Diciembre de 2006. En él, además de desarrollarse contenidos posibles del proceso de integración<sup>90</sup>, se propuso crear un tratado fundacional que otorgase una nueva realidad jurídica a la organización, que debía apuntar a la creación de una Unión de Naciones Sudamericanas, con órganos permanentes que garantizaran la planificación, implementación y seguimiento de las iniciativas regionales.

Debemos destacar también el Anexo al Documento Final denominado “Informe del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera. Sistema financiero sudamericano”. En él se pone en evidencia la necesidad de lograr la integración regional en ese aspecto para garantizar la ejecución de la Agenda Social y la de Integración Productiva en América del Sur. Para ello se barajaron una serie de propuestas, como: la creación de un Sistema Multilateral de Pagos en Monedas Locales, el desarrollo de un Mercado de Deuda Regional, la constitución de un Fondo de Estabilización Macroeconómica (Fondo de Reserva) a fin de prevenir los flujos de capital especulativos, la creación del Banco del Sur articulando su gestión con los Bancos de Desarrollo Nacionales y Regionales, en particular mediante un Fondo de Garantías y de operaciones de fondeo a favor de tales bancos. Finalmente, nos interesa señalar las distintas

---

momentos y la coincidencia del lugar donde se concretaron, dejan entrever la incidencia de Brasil en todo ese proceso.

<sup>89</sup> En la reunión de septiembre en Brasilia, los Presidentes de la CSN dejaron constancia de las sugerencias elaboradas por los Presidentes Tabaré Vázquez y Hugo Chávez Frías en su carta con fecha de 10 de agosto de 2005, relativas a la necesidad de fortalecer el proceso de integración y solidaridad entre los pueblos de América del Sur (Propuestas de los Presidentes de Uruguay y Venezuela, 2005).

<sup>90</sup> Cabe destacar la importancia dada a la propuesta de integración financiera sudamericana que se adjunto al Documento Final de la Comisión como Anexo. Según ese trabajo, la nueva realidad de crecimiento económico generalizado en la región ha genera importantes flujos de ahorro interno que podrían canalizarse para garantizar la ejecución de la Agenda Social y la Agenda de Integración Productiva Sudamericana. Asimismo se consideró la posibilidad de crear un Sistema Multilateral de Pagos con moneda local, la de crear un Fondo de Estabilización Macroeconómica y de un Banco del Sur como parte del engranaje financiero de los Bancos de Desarrollo

posturas sostenidas por la delegación brasileña y la venezolana en cuanto al alcance de las propuestas y su modo de implementación. Brasil insistía en hacerlo por módulos (simultáneos) y siguiendo una “institucionalización gradual”, partiendo de las mejores experiencias existentes en los países de la región. También incluía la propuesta de crear un Mercado de Commodities Regional. En tanto Venezuela se inclinaba por construir una nueva ingeniería financiera en torno al Banco del Sur. Esa institución sería la encargada de transformar el ahorro de la región en inversión productiva. También, de intervenir en el Mercado de Capitales Regional captando reserva internacional, de financiar infraestructura (a través de la red de bancos de desarrollo de la región) y ser agente financiero y operacional del Fondo Sudamericano de Reservas.

La Declaración de Cochabamba “Colocando la Piedra Fundamental de la Unión de Naciones Sudamericanas” (2006), documento principal de esa II Cumbre del órgano máximo de la CSN<sup>91</sup>, hizo propias las conclusiones y propuestas del “Documento Final de la Comisión Estratégica” y su Anexo. En ese sentido, asumió el deber de lograr un acuerdo constitutivo para la organización; identificando el proceso sudamericano con el nuevo tipo de integración que desborda lo comercial y abarca una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, pero por sobre todas las cosas, fijando como finalidad de la organización a la unión de la región. También incluyó a Asia como una de las regiones con las que la Comunidad debía tomar contacto, alentando la emulación de las experiencias de realizadas con los Países Árabes y África. Además se decidió la creación de una Comisión de Altos Funcionarios como instancia ejecutiva para garantizar el avance del proceso y fijó el lugar de la III Reunión de Jefes de Estado de la CSN en Cartagena de Indias, Colombia, para el 2007 con miras a la firma del tratado constitutivo. Otro tanto, respecto de la I Cumbre de Presidentes sobre Integración Energética en Venezuela, pero para Abril de 2007.

Justamente, en ocasión de la I Cumbre Energética Sudamericana, que tuvo lugar en la Isla Margarita el 17 de Abril de 2007 (en la que se aprobó la Declaración de Margarita “Construyendo la integración energética del Sur” (2007)), los jefes de Estado de la CSN aprovecharon para firmar un nuevo documento denominado “Diálogo Político entre Jefes de Estado de América del Sur” (2007). En éste decidieron nombrar a ese esfuerzo integrativo como “UNASUR” –acrónimo de Unión de Naciones Suramericanas-, designar una Secretaria

---

<sup>91</sup> El documento principal fue acompañado por 11 Declaraciones dedicadas a distintas áreas temáticas de la integración, más las conclusiones del estudio de la Comisión Estratégica de Reflexión.

Permanente con sede en Quito y elaborar un proyecto de Tratado Constitutivo a ser firmado en la III Cumbre de Jefes de Estado de Cartagena previsto para Diciembre de ese año. Sin embargo, esa III Reunión debió ser postergada para los primeros meses del 2008 por falta de acuerdo entre Venezuela y Brasil sobre las referencias a la integración de defensa y seguridad en el texto del tratado constitutivo<sup>92</sup>. Y luego, debió ser suspendida por el conflicto entre Ecuador y Colombia por la incursión militar de este último en el territorio del primero el 3 de Marzo 2008 para atacar un campamento de la FARC. De allí que, sin perjuicio de lo acordado en Cochabamba, los Jefes de Estado de Sudamérica se dieron cita nuevamente en Brasilia, el 23 de Mayo de 2008, para la firma del Tratado Constitutivo de Unasur dotando a la organización de personalidad jurídica internacional.

La cuestión sobre cómo realizar la integración en Defensa y Seguridad en Sudamérica fue finalmente resuelta el 16 de Diciembre de 2008 en una nueva cumbre extraordinaria realizada también en Brasil, cuando se decidió crear el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). En esa misma oportunidad también se creó el Consejo de Salud Sudamericano (CSS) (Declaración de Costa do Sauipe, 2008). Ambos organismo forman parte de un sistema sudamericano que luego se fue completando con la creación de otras instancias especializadas<sup>93</sup>.

El Tratado de Brasilia (2008) dio a la organización una estructura eminentemente intergubernamental, a excepción de la “Secretaría General”, cuyo responsable actúa exclusivamente a cuenta de Unasur. Mantuvo la “Presidencia Pro-tempore” anual y rotativa en orden alfabético, siendo su función la de preparar, convocar y presidir reuniones con órganos de Unasur y representarla en reuniones internacionales (previa delegación aprobada). También mantuvo los órganos tipo Consejo, como el de “Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno” (órgano máximo y el encargado de establecer los lineamientos políticos generales de la organización), el de “Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores” (con funciones

---

<sup>92</sup> Esta discusión será tratada con mayor profundidad en capítulo siguiente, al desarrollarse los proyectos políticos de Brasil y de Venezuela, y en el capítulo 5 “El poder como Relación”.

<sup>93</sup> Además del CDS (en cuyo seno se creó el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, en la Cumbre Extraordinaria de Los Cardales de 2010) y del CSS, se crearon otros órganos, parte de un verdadero sistema sudamericano. En la I Cumbre Energética Sudamericana el 17 de Abril de 2007 en Nueva Esparta, Venezuela, se creó el Consejo Energético Suramericano (CES). Luego, en la III Reunión de Jefas y Jefes de Estado, realizada el 10 de Agosto de 2009 en Quito, se crearon 4 consejos temáticos más: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e innovación (COSECCTI) y el Consejo Suramericano de Desarrollo Social. Y, en la IV Cumbre se creó el Consejo de Economía y Finanzas y el Centro de Solución de Controversias.

ejecutivas) y el de “Delegadas y Delegados” (también es un órgano ejecutivo, pero de menor jerarquía que el de Ministros). Ratificó el alineamiento del proceso con la fase postliberal de la integración, contemplando la integración productiva, social y cultural, además de la comercial. Sin embargo, el objetivo principal de la organización siguió siendo la concertación política entre los Estados Miembros en dos direcciones: al interior de la región, como “factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos” (Tratado Brasilia, Art. 14). Y hacia el exterior, como factor de acción coordinada –con representación unificada en la Presidencia Pro-tempore- en temas internacionales y de vinculación con otras regiones, estado u organizaciones (Art. 15).

En función de ese mandato político es interesante detenernos en las acciones asumidas por Unasur - incluso antes de que tuviera ese nombre- en pos de la estabilidad institucional de sus miembros frente a diversos sucesos acaecidos en la región. Nos referimos a las gestiones para encausar la crisis política en Ecuador en 2005 que concluyó con la salida de Lucio Gutiérrez de la Presidencia. Su gestión era fuertemente criticada por el ejercicio de prácticas autoritarias, por el avasallamiento contra los otros poderes (Paltan, 2005:52) y por haber dejado de lado a los sectores sociales que lo llevaron al poder. El malestar social llegó a tal punto que, cuando Gutiérrez decidió destituir a todos los jueces de la Corte Suprema, se desencadenó una serie de protestas conocidas como la “Rebelión de los forajidos”. Ante la imposibilidad de contener las movilizaciones, incluso habiendo declarado el estado de emergencia, Lucio Gutiérrez pidió el 20 de Abril asilo político en Brasil<sup>94</sup>. Entonces el cargo de presidente fue declarado vacante. Un día antes, habiendo llegado al clímax la presión social, los Cancilleres de la región emitieron un comunicado conjunto manifestando su preocupación por la situación y en el que llamaban a las partes a encontrar una solución respetando la institucionalidad y el orden democráticos (Comunicado Conjunto de los Cancilleres CSN sobre la situación en Ecuador, 2005). Después del alejamiento de Gutiérrez, la CSN decidió crear una misión constituida por los Cancilleres de la “troika” (Brasil, Perú y Bolivia), junto con el Canciller de Argentina a cargo de la Secretaría Pro Témpace del Grupo de Río, para “dialogar con las fuerzas políticas ecuatorianas y colaborar en la construcción

---

<sup>94</sup> En honor a la verdad, cabe advertir que los eventos de Abril de 2005 en Ecuador fueron muy confusos y que, ante la lectura ya desarrollada también se sostiene la que sostiene la hipótesis del golpe institucional del propio vicepresidente Alfredo Palacios. Dentro de esta interpretación se enrolan quienes entienden que la participación de Brasil fue un claro ejemplo de acción aislada y contraria a la postura de otros países como Argentina o incluso la OEA, con miras a apoyar un gobierno más próximo a sus intereses en Ecuador.

de un clima de entendimiento que lleve a la plena normalización e institucionalización del escenario político-jurídico” (Comunicado CSN, 2005).

Recordemos que este tipo de respuestas ya habían sido pautadas en el propio Comunicado de Brasilia del año 2000, oportunidad en la que se especificó que la democracia era “condición para la participación en futuros encuentros suramericanos” y que ante la “amenaza de ruptura del orden democrático, los estados miembros se comprometieron a realizar consultas políticas correspondientes” (2000, ap. 23). Otro tanto ocurría con la paz, concebida junto con la democracia, como “condición esencial para el fortalecimiento de los *procesos de integración regional*” (2000, ap. 20). De allí el compromiso de superar por medios pacíficos las disputas entre las naciones hermanas (2000, ap. 20) y la Declaración de América del Sur como Zona de Paz y Cooperación en la II Cumbre Sudamericana (2002). La primera respuesta de la organización ante un conflicto de este tipo se dio con la incursión del ejército colombiano en territorio ecuatoriano el 3 de Marzo 2008 para atacar un campamento de las FARC. Los miembros de Unasur, aprovechando la convocatoria para la XX° Cumbre del Grupo Río en Santo Domingo para el 7 de Marzo, lograron tratar el conflicto resultando del encuentro las disculpas del Presidente Uribe de Colombia y su aceptación por el Presidente Correa de Ecuador (Declaración de Santo Domingo, 2008). Aunque el primer esfuerzo se hizo en el seno del Grupo Río, el tratamiento ulterior concluyó en el marco de Unasur. De hecho, la recomposición final de las relaciones entre ambos países se logró en la IV Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Georgetown (Guyana) el 26 de noviembre de 2010.

Sin perjuicio de esos antecedentes, entendemos que dos acciones de la Unasur consolidaron el funcionamiento previsto al interior de la región: una fue la participación en la crisis de Bolivia de Julio a Noviembre 2008, y la otra, la canalización de la discusión por la instalación de 7 bases militares de EE.UU. en territorio colombiano en el seno de organización en 2009. Luego de la elección de Evo Morales como Presidente de Bolivia, los departamentos más ricos del país –que concentraban el 42% del PBI, incluyendo yacimientos de hidrocarburos-, ubicadas al Este e identificadas como la “medialuna” (Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, “y Chuquisaca”) iniciaron un movimiento “autonomista” (separatista). Además de esa diferencia económica, la mayoría de la población en los departamentos de la Media Luna se consideraba en sí mismo como mestizos, mientras que en los departamentos de la región andina, la mayoría de población era indígena. De allí que las dos partes del conflicto se identificaban por sus características étnicas y territoriales. Luego de la promulgación de la

nueva Constitución Plurinacional de Bolivia, en la que se reconocieron derechos al sector indígena –mayoritario pero históricamente postergado-, la tensión comenzó a crecer. Desde la primera quincena de Septiembre se registró una escalada de violencia y denuncias de golpe de estado (El Mundo, 15.09.2008). Justamente, el 15 de Septiembre la Unasur expresó su decidido respaldo al Gobierno constitucional de Evo Morales, cuyo mandato había sido ratificado en el referendo revocatorio del 10 Agosto de 2008. De allí, el rechazo de cualquier situación que implicara un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o situación que comprometiera la integridad territorial de la República de Bolivia. A fin de avocarse al tema, la Unasur constituyó una Comisión de Apoyo y Asistencia al Gobierno de Bolivia (Declaración de La Moneda, 2008)<sup>95</sup>.

Ese tratamiento colectivo de tales situaciones, así como el de otras cuestiones, es lo que avala las lecturas que entienden que el proceso sudamericano ha derivado en la formación de un verdadero subsistema político internacional diferenciado. Así lo sostienen Cardona (2008) y Peña (2009:46), para quienes América del Sur es un espacio regional en sí, con una fuerte dinámica de cambio, lo que no implica una escisión de la identidad latinoamericana, de la misma forma que ello no obsta a las diferencias al interior del espacio sudamericano. Peña también destaca la expectativa de creación de un liderazgo colectivo para afrontar las problemáticas comunes, con la flexibilidad propia de un proceso de geometría variable y múltiples velocidades, aunque advierte que es una iniciativa con un “fuerte acento brasileño”.

En otro orden de ideas es dable destacar cómo la Unasur, ya habiendo sido creado el CDS en Diciembre de 2008, debió hacer frente a las tensiones que se generaron con el permiso concedido por Colombia a EE.UU. para la utilización de siete bases militares en su territorio. El mero hecho de la participación de Colombia en la Cumbre Extraordinaria realizada en Bariloche prueba la importancia de Unasur como instancia de resolución de conflicto, sin injerencia de actores externos a la región. En primer lugar, en dicha Cumbre se exigió que la presencia de fuerzas militares extranjeras no amenazaran la soberanía e integridad territorial de cualquier nación suramericana y, en consecuencia, la paz y seguridad en la región. Pero, sin perjuicio de la situación concreta, se intentó trascender del problema puntual y elaborar una nueva doctrina de defensa y seguridad para la región. En función de

---

<sup>95</sup> Vale la pena resaltar la creación de una Comisión de Unasur para realizar una investigación imparcial en el Departamento de Pando que permita esclarecer la masacre que allí se produjo, como prueba del compromiso de la Unasur con el respeto de los Derechos humanos. El “Informe de la Comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando. Hacia un alba de justicia para Bolivia” (2008) concluyó que en Pando el 11 de septiembre de 2008 se cometió una masacre contra 20 campesinos. Dado ese ataque sistemático y generalizado, la Comisión entendió que el hecho constituyó un crimen de lesa humanidad.

ese mandato, la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unasur, realizada en Quito el 27 de Noviembre de 2009, estableció un Sistema de Medidas de Fomento de la Confianza a desarrollar en el seno del CSD<sup>96</sup>.

En ese sentido, es interesante el análisis de Vázquez Bustamante (2010) para quien la Unasur no es sólo un proyecto político de integración y cooperación continental, sino un proyecto político transformador e integrador parte de un proceso histórico. Partiendo del concepto de “tiempo largo” de Braudel, el autor entiende que la articulación de Sudamérica desborda su “tiempo” y forma parte de un cambio de época, signado por una fuerte reivindicación del Sur. Esa reivindicación se ha manifestado en una vuelta a nosotros mismos, una mirada hacia adentro, con un rechazo de la corriente Norte-Sur o Centro-Periferia y con un desarrollo de circuitos Sur-Sur, como los contactos con los Países Árabes y África. Esa articulación es un proceso en marcha, dirigida hacia la unión de América del Sur y de la identidad sudamericana.

En función de las ideas desarrolladas hasta aquí podemos sostener, entonces, que la integración latinoamericana se fracturó. Lo que en los años 60 y 70 se presentaba como un fenómeno abarcativo de toda América Latina, en los años 90 se tornó un fenómeno subregional. Sin embargo, de esa evolución (sub)regional se fue construyendo una realidad sudamericana, con una progresiva lógica de funcionamiento propia. Sudamérica, como región, ha logrado establecer parámetros dentro de los cuales los países miembros desarrollaron una agenda regional común, en la que tratan una integración multidimensional que contempla cuestiones de integración económico-comercial, productiva y social, de integración de infraestructura y energía y de estabilidad político-democrática. Del mismo modo, los países sudamericanos han logrado definir una agenda internacional en la que Sudamérica, como concepto nuevo y original, unifica a los países de la región en su vinculación con otras regiones, como África y los Países Árabes, o se constituye como

---

<sup>96</sup> Entre tales medidas se encontraban, la creación de una red para intercambiar información sobre políticas de defensa, sobre presupuesto de defensa, composición de las fuerzas armadas y equipamiento, su transferencia y adquisición; también un mecanismo de notificación y registro de acuerdos de cooperación intrarregionales y extrarregionales en materia de defensa y seguridad, con la posibilidad de efectuarse las consultas del caso, así como uno de notificación ante cualquier maniobra, despliegue o ejercicio militar. También alentó la coordinación entre dos o más países de UNASUR para aumentar la eficiencia del control y vigilancia en las zonas de frontera. Y reservó un apartado específico para el terrorismo compeliendo a abstenerse de proporcionar cualquier tipo de apoyo, activo o pasivo, a las organizaciones o personas involucradas en esas acciones, así como a quienes financien o planifiquen.

instancia de unificación de sus voces ante determinados eventos internacionales<sup>97</sup>. Lo interesante, dada esa situación, sería ver cómo los estados favorecidos en la redistribución del poder a nivel regional han incidido en la definición de esos funcionamientos interno y externo de la región.

---

<sup>97</sup> En la III Reunión de Jefas y Jefes de Estado se dejó constancia de los avances alcanzados al enfrentar con éxito las situaciones de tensión como la de Bolivia en Septiembre de 2008 (Declaración de Quito, 2009). En ese mismo documento se relevaron los éxitos alcanzados en el plano internacional, como la condena al golpe de estado en Honduras del 28 de Junio de 2009, el diálogo interregional con África y con los Países Árabes, así como los resultados de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). Otro ejemplo, no incluido en la Declaración de Quito, pero igualmente ilustrativo del funcionamiento cohesionado de la región en el plano internacional, es el respaldo de toda la región dado a la candidatura de Perú al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en Abril de 2005.

### CAPÍTULO III

## **PROYECTOS POLÍTICOS DE BRASIL Y VENEZUELA EL PODER COMO FUNCIÓN**

En este capítulo analizaremos los proyectos políticos Brasil y Venezuela. Según lo precisamos en el primer capítulo (punto 1.1.2), al hablar de proyecto político nos referimos al conjunto de objetivos, racionalmente determinados en un momento y contexto dados, que llevan a un estado a posicionarse internacionalmente de cierta manera y a asumir determinadas funciones y roles. De allí que, al definir los contornos de un proyecto político de un estado podamos comprender al servicio de qué objetivos se disponen sus capacidades. A continuación, entonces, procuraremos individualizar cuáles fueron los objetivos de nuestros dos actores claves y qué funciones o roles han asumido para intentar alcanzarlos en el sistema internacional y, en especial, en el subsistema latinoamericano y sudamericano.

Antes de pasar al análisis de cada proyecto político, tengamos presente que los proyectos son, en buena medida, fruto de la situación en que se generan. Por eso, es necesario recordar que cada uno de ellos se dio en un marco de reconfiguración del sistema internacional y de redistribución del poder en América Latina. Recordemos entonces que Brasil, de la misma forma que México, vivió un crecimiento generalizado de la mayoría de sus dimensiones de poder durante la segunda mitad del Siglo XX y ello los llevó a escalar posiciones en el ámbito regional. Sin embargo, las distintas estrategias de inserción internacional llevaron a México hacia su integración a América del Norte, dejando a Brasil

sin su contendiente natural en América del Sur (Hakim, 2002)<sup>98</sup>. A diferencia de las experiencias de México y de Brasil, Venezuela tuvo una aparición más bien abrupta como referente regional. La razón de esa irrupción internacional no fue un proceso continuo de crecimiento como ocurrió en aquellos dos países, sino de su propio proceso interno. Sin perjuicio de ello, ese posicionamiento de Venezuela revela también la falta de un contrincante de Brasil en América latina. México, había relocalizado su centro de interés en América del Norte y desatendió su zona de influencia en América Latina y Caribe. Ello permitió que un país como Venezuela, de dimensiones difícilmente asimilables a las de Brasil, pudiera asumir la disputa de liderazgo abandonada por México.

Adelantamos, entonces, que el proyecto político de Brasil respondió a la búsqueda de consolidación de su condición de referente de la región para, desde allí, posicionarse como potencia de primer orden internacional. Como afirma Serbin (2008:142), Brasil ha utilizado a la integración regional como estrategia de estabilización de su vecindad en términos económicos y políticos en torno a su liderazgo. De esa forma, ha buscado propiciar un ámbito viable económicamente para su proyecto neo-desarrollista y viable políticamente como respaldo de su poder internacional. En otras palabras, Brasil se propuso ser una verdadera potencia regional, para lo cual debió asumir un rol determinante en la conformación de su espacio (Gratius, 2007:15). Por su parte, el proyecto político de Venezuela se generó como internacionalización de su proyecto interno crítico de la exclusión y las desigualdades sociales generadas por las políticas económicas de los años noventa en América latina. Su propuesta internacional se orientaba a crear un orden internacional más justo, estableciendo relaciones de solidaridad internacional que superaran el capitalismo neoliberal (Altamann, 2008) y abogando por un multilateralismo contrario a la primacía y hegemonía de Estados Unidos a través de alianzas políticas con países de similar enfoque ideológico, de enfrentamiento con la potencia hegemónica o con fuerte capacidad de autonomía (Serbin, 2009b).

---

<sup>98</sup> Como se explicó en el Capítulo I, México en los años posteriores a la caída del Muro de Berlín, debatía la mejor manera de insertarse al mundo aprovechando la vecindad con el hegemón. De allí su estrategia de inserción dual: hacia en Norte, en sentido económico, y hacia el Sur, haciendo valer su peso político en su zona de influencia histórica. Sin embargo, la vinculación con EE.UU. fue tan exitosa que condicionó su agenda internacional de modo tal que su incorporación a América del Norte ya no fue sólo económica, sino también social, cultural, política y hasta militar. La debilidad en el segundo término de la estrategia redundó en la falta de presencia de México en América Latina, por lo menos hasta la asunción de Felipe Calderón, gestión a partir de la cual se perciben intentos de recomposición de su presencia subregional. En efecto, México parece haber vuelto al activismo regional retomando el Plan Puebla Panamá (hoy Proyecto Mesoamérica), aunque su impacto reduce principalmente a su zona de influencia más inmediata.

Con miras a facilitar la consideración de la influencia de sendos proyectos, intentaremos identificar las funciones que ellos implicaban y el modo que en fueron ejercidas por una y otra potencia. Prestaremos especial atención a la del liderazgo, ya que ha sido la función principal, más allá de que cada uno de los actores la haya ejercido según el mandato de su propio proyecto político. En un segundo plano y condicionadas por el tipo de liderazgo buscado, encontramos las funciones de: promoción del desarrollo de la región, la referida a la estabilidad regional (sea tendiendo hacia la preservación del orden, o hacia su alteración), la institucionalizadora de la Región y la delimitadora del espacio regional. Si bien en ambos proyectos la función de liderazgo fue la principal, el orden de prelación de las funciones secundarias difirió según los objetivos de cada actor.

### **3.1.- EL DISEÑO ESTRATÉGICO DE BRASIL: EL PROYECTO POLÍTICO DE UNA POTENCIA REGIONAL**

Durante nuestro período de análisis el proyecto político de Brasil ha consistido en el posicionamiento como jugador global a partir de su proyección en tanto Potencia Regional de América del Sur. De allí que la construcción de su liderazgo en esta región ocupara un lugar destacado en su política internacional. Para lograr ese objetivo, Brasil desarrolló dos estrategias simultáneas de posicionamiento internacional: por un lado, buscó ganar reconocimiento internacional mostrándose como un actor de primer orden (en ciertos temas). Y por otro lado, se propuso consolidar su condición de referente regional sirviéndose de la integración como estrategia de construcción de poder (Vigevani, 2009), lo que lo obligó a procurar que otros actores con capacidad de incidencia no ganaran presencia o no lo hicieran a costa de la suya.

Si bien nuestra investigación no tiene por objeto la actuación de Brasil en el plano internacional, no podemos dejar de mencionarla ya que su plan regional fue parte de su plan de inserción internacional. Analizar a grandes rasgos su política internacional, contextualiza y ayuda a comprender su obrar en lo regional. En particular, nos interesa destacar la búsqueda de su reconocimiento internacional, por potencias ya consagradas, como EE.UU y Francia. El trato especial con EE.UU. se fue cultivando a partir de la colaboración de Brasil en la Segunda Guerra Mundial y su desempeño como estado-pivot en Sudamérica garantizando la estabilidad regional. El trato especial con Francia sirvió como puerta de entrada a las Cumbres del G-8. En 2003, el presidente francés, Jacques Chirac invitó a Lula a participar junto a otros

países emergentes en la Cumbre del G-8 que se realizó en Evian. Esta invitación a sentarse en la mesa de discusión de la economía mundial, también tuvo su correlato en el plano de la política mundial. En efecto, en 2006, en Brasil, el propio Chirac respaldó el ingreso del gigante sudamericano al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Luego de esta primera participación, Brasil asistiría también a las reuniones de ese Foro Económico en Gleneagles (2005), San Petersburgo (2006) y Berlín (2008). En 2007, ya bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy, Francia impulsó el ingreso formal de Brasil al G-8<sup>99</sup>. Semejantes antecedentes le valieron la convocatoria como uno de los representantes de América Latina en el G-20 para discutir el problema de la crisis financiera internacional desatada en el último trimestre del 2008.

Más allá de las relaciones con las grandes potencias, Brasil también supo ganarse el reconocimiento internacional de potencias pares, como otras Potencias Regionales, otras Economías Emergentes u otros estados con aspiraciones similares. Ello ocurrió a través de acciones propias, como la formación de la coalición de aspirantes a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad junto a Alemania, India y Japón, promocionando la correspondiente reforma a la Carta de Naciones Unidas. Aunque esa estrategia naufragara, Brasil supo cosechar importantes adhesiones como la de Francia y de Estados Unidos<sup>100</sup>. Otro ejemplo de esas iniciativas fueron los foros de diálogo IBSA y BRIC. El primero, completado por India y Sudáfrica, aglutinaba a las nuevas Potencias Regionales a fin de promover la multilateralidad del orden internacional de modo de hacerla más beneficiosa para ellos. Los BRIC (sigla de: Brasil, Rusia, India y China) era una referencia económico-comercial para identificar a los países que representaban el 15% del PBI mundial, el 40% de la población mundial, más del 25% de la masa terrestre y las economías con crecimiento y magnitud suficiente como para traccionar el comercio mundial (Mangabeira Unger, 2010:16). Sin perjuicio de tal origen, y de las notorias diferencias entre sus integrantes, el Foro funcionó como una vía más del reconocimiento internacional de Brasil (en este caso a través de la comunicación y cooperación con pares).

---

<sup>99</sup> En junio 2007 la U.E. firmó con Brasil un Acuerdo de “asociación estratégica”. Luego del fracaso de la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre Europa y el Mercosur, la U.E. entendió que, más allá del tema del comercio agrícola, uno de los obstáculos en las negociaciones era justamente la falta de un único interlocutor válido. Con la asignación de socio estratégico a Brasil se solucionaba justamente este tema, pero el reconocimiento iba más allá de lo comercial-económico ya que en los hechos, reforzó la idea de que Brasil era el conductor-referente de la región, la potencia regional.

<sup>100</sup> Durante la visita de Colin Powell en 2004 a Brasil, el entonces Secretario de Estado de EE.UU. afirmó que Brasil estaba en condiciones de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Opinión sostenida luego por Condolezza Rice, su sucesora en la Secretaria de Estado, quien sostuvo que Brasil equivalía a India y China como poder Regional. (Miranda, 2009)

Finalmente, Brasil también ha buscado posicionarse como el representante de países de menor incidencia internacional, por ejemplo llevando su voz ante la OMC a través del G-20 en la V Cumbre Ministerial de la Ronda de Doha, realizada en Cancún en 2003, destinada a negociar la eliminación de los subsidios agrícolas en las economías del Norte. Tal evento es para algunos, el debut de Brasil como jugador global, sentándose en la mesa chica de las negociaciones comerciales mundiales, cuando se formó el G-4 (Brasil, EE.UU., U.E. e India). En un sentido similar a lo hecho con las negociaciones para liberalizar el comercio agrícola, debemos destacar la habilidad diplomática de Brasil para convertirse en referente mundial en temas de la agenda internacional que le merecieron prestigio internacional. Nos referimos a la promoción de los biocombustibles, el combate contra la pobreza, la lucha por el acceso a medicamentos para combatir el VIH-SIDA y contra el Cambio Climática.

En el plano regional el plan consistió en impulsar una integración que se correspondiera con su proyecto político, lo que no quita que haya habido sucesivas adecuaciones en la medida que el proceso integrador avanzaba. De esa manera, Brasil, primero se ubicó a la vanguardia del entendimiento con Argentina que le permitió, en un segundo momento, la formación de un bloque regional en el Cono Sur en torno al cual constituyó su núcleo duro: el Mercosur. Luego, impulsó la convergencia de toda América del Sur, atrayendo a la CAN y al resto de los países hacia el Mercosur. Y, finalmente, posicionándose como referente político del Subcontinente. Dicho de otro modo, Brasil se propuso “construir Sudamérica” siguiendo un verdadero plan estratégico de consolidación por etapas. Fiel a la tradición diplomática del Barón de Río Branco (quien lograra definir los límites territoriales del Brasil de una manera pacífica y sin pérdida de territorio<sup>101</sup>), Brasil inició, hacia finales de la guerra fría, un proceso de superación de rivalidades y desconfianzas con miras a convertirse en un país satisfecho en su lugar y con sus vecinos. Como dijimos, comenzó con el acercamiento a la Argentina, su rival histórico en la región. La primera manifestación del encuentro, la Declaración de Foz de Iguazú de 1985 entre los presidentes democráticos Sarney y Alfonsín, pronto se tradujo en el Programa de Integración Económica y Cooperación (PICE) de 1986, que excedía de lo meramente económico (Amorín, 2009:6) y al que se adhirieron 24 Protocolos. El clímax de esa novel sociedad se alcanzó con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Todos estos eventos fueron antecedentes

---

<sup>101</sup> A comienzos del Siglo XX, el Barón de Río Branco supo conducir la política exterior brasileña y generar dos cambios de trascendencia en el posicionamiento de Brasil, tanto a nivel Regional como Internacional. El primero es la consolidación de sus fronteras sin recurrir a la vía militar y llegando al entendimiento por medios pacíficos sobre la base del axioma “fronteras naturales”. El segundo aporte fue la reorientación de la Política Exterior brasileña de Europa a EEUU, lo que marcaría durante todo ese siglo su inserción internacional.

ineludibles del Tratado de Asunción de 1991 que creó el Mercosur<sup>102</sup>. Sin embargo, al momento de la firma de ese tratado, ya no sólo estaban Brasil y Argentina, sino que también se incorporaron Uruguay y Paraguay<sup>103</sup>. Desde entonces, el Cono Sur se convirtió en una zona prioritaria en la política regional de Brasil (Giardini, 2007).

El Mercosur fue un paso decisivo en la estrategia de Brasil hacia la construcción de su hegemonía regional. El acercamiento a la Argentina, implicó el comienzo de la superación del síndrome de desconfianza (Soares de Lima, 2008b:11) que había caracterizado la relación de Brasil con los demás países hispanohablantes de Sudamérica. En efecto, las diferencias de tamaño, de idioma, de trayectorias sociopolíticas y culturales hicieron que las relaciones de Brasil con los vecinos se formularan en los siguientes términos: con los países andinos, en clave de indiferencia, y con los del Sur, en clave de conflicto. Esa relación conflictiva entre Brasil y sus vecinos del Sur fue la continuidad de la rivalidad entre los imperios coloniales de España y Portugal en la Cuenca del Plata (Jaguaribe, 1987:3). Recuérdese que el Virreinato del Río de la Plata se creó justamente para poner un tope al avance del imperio portugués en América y que las tensiones rioplatenses fueron el epicentro de la historia colonial luso-española (Almeida Mello, 2002:293).

La distinta evolución política seguida por el mundo hispano en América y la zona luso-parlante tampoco contribuyó a evitar que las relaciones fueran conflictivas: la formación de un régimen monárquico era percibida por la constelación de nóveles republicas hispánicas como una amenaza al régimen poscolonial. Pero la desconfianza era recíproca: para las elites del Imperio del Brasil, el país formaba parte de Europa, mientras que el “otro” era extraño a

---

<sup>102</sup> Es oportuno aclarar que la asociación iniciada a mediados de los 80 era bien distinta a la que finalmente tuvo lugar en 1991. Tan es así que, a nuestro entender, resulta difícil plantearlo como una continuidad. De hecho, si sólo nos refiriéramos al tipo de integración buscada debiéramos tratarlo en términos de quiebre. El proceso iniciado por Alfonsín-Sarney consistía en la integración por sectores estratégicos, como la energía nuclear -bajo un sistema de reaseguros mutuos de su utilización civil y en manos de civiles-, previendo la creciente interdependencia de ambas economías y una paulatina desgravación arancelaria (Jaguaribe, 1987:7). De allí los primeros 12 Protocolos resultantes del Acta de Integración de 1986, cada uno de los cuales estaba destinado a regular la integración de un sector específico. Así por ejemplo, el Protocolo N°8 ya preveía la promoción de medidas de integración en materia de infraestructura y de energía; el Protocolo N°1 preveía las normas de intercambio comercial; el N° 6 un régimen de financiaciones recíprocas para el intercambio comercial; el N° 5 disponía la elaboración de un estatuto para las empresas binacionales. Por el contrario, el esquema planteado en el Tratado de Asunción es el de una asociación comercial basada en la reducción de aranceles y levantamiento de medidas para-arancelarias al comercio intra-regional, con la sola excepción de los productos que cada país consideraran de sensibilidad, pero sin previsiones sobre complementación productiva.

<sup>103</sup> El Ministro de Relaciones Exteriores de Lula explica que “cuando Uruguay y Paraguay se unen (al Mercosur) esto coincide con el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas del presidente George Bush padre”, situación ante la cual existía la percepción de que era necesario tener una posición conjunta con Argentina y Brasil para negociar con EE.UU. La primera coordinación entre los cuatro países del Cono Sur se dio a través del acuerdo conocido como “4+1” o “Acuerdo Jardín de Rosas”, en alusión al jardín de la Casa Blanca donde fue firmado el acuerdo entre el Mercosur y los EE.UU. (Amorín, 2009:9).

esa civilización. De esa forma, la percepción de amenaza del otro era funcional a las elites de cada parte en tanto promovía la unidad. De allí, por ejemplo, que el proyecto de unión de repúblicas americanas de Simon Bolívar no incluyera a Brasil, de la misma forma que el proyecto del Imperio del Brasil no incluyera a los sudamericanos hispanohablantes.

Esta desconfianza caracterizó esa relación hasta finales siglo XX, justamente cuando se produce el acercamiento. Por ello hasta entonces, Brasil jamás buscó contrabalancear el peso de la potencia mundial con sus vecinos, sino que intentó hacerlo con socios extra-regionales, como Europa, en varias oportunidades, o China, Rusia e India, más recientemente. Ese juego pendular es lo que Soares de Lima (2008a:96) denomina como la oscilación entre un modelo de relación especial con EEUU y otro modelo de búsqueda de autonomía con relación a la estructura de poder internacional.

Sólo luego de la mitad del siglo XX, Brasil comenzó a definir su política exterior en función de su realidad geográfica. Ello ocurrió cuando Brasil se asumió como país latinoamericano. En el contexto de la guerra fría, el margen de maniobra en términos de seguridad no podía apartarse de los intereses de la superpotencia del bloque, pero en otras áreas, como en la cuestión del desarrollo, esto no era así. De hecho, fue en ese momento cuando surge la CEPAL y su corriente de pensamiento, que tuvo una influencia decisiva en el proceso que estamos describiendo (Jaguaribe, 1987:3). Brasil reconoció, entonces, su pertenencia a la región, es decir, su condición de país en vías de desarrollo, periférico, que sufría el deterioro en los términos de intercambio, con una inserción subordinada en la economía mundial. La misma situación que sus vecinos, aquellos a los que antes percibía como otro, ajeno a su mundo. El pensamiento cepalino caló hondo en los hacedores de la política brasileña. Por un lado, dando sustento al programa desarrollista nacional. Y por otro lado, tendiendo puentes con el mundo hispanoamericano que lo rodeaba y con quien compartía la misma condición dentro del orden internacional (Soares de Lima, 2008a:99).

La redemocratización de América Latina y el fin de la rivalidad con Argentina fueron los dos elementos necesarios para el retorno definitivo de Brasil a la región y el inicio de un proceso de consolidación de posiciones de poder a través de la cooperación con los vecinos. Desde la constitución del Mercosur (el primer paso)<sup>104</sup> ya se puede apreciar la riqueza del cálculo estratégico de Brasil: más allá de los beneficios en materia comercial, Brasil lograba

---

<sup>104</sup> En su versión original el Mercosur también comprendía a Chile, completando así el verdadero “Cono Sur”, y a Venezuela, lo que le aportaba todo el valor energético venezolano (Jaguaribe, 1987:9).

aumentar su poder de negociación internacional y superar la situación de rivalidad con Argentina (Varas, 2008:2). De allí en más, la relación con su antiguo rival quedaría encapsulada en un proceso de integración que reportaba a éste último la estabilidad política y económica que anhelaba (Miranda, 2009:173)<sup>105</sup>. Para Brasil la retribución era la posibilidad de proyectar a mediano y largo plazo la realización de un espacio de paz que le permitiera no desviar recursos ni esfuerzos hacia cuestiones que no fueran mantener su desarrollo industrial.

Ese primer paso fue seguido de otros que, de forma gradual, fueron cumpliendo el objetivo de consolidación y expansión de la hegemonía brasileña al resto de América del Sur. Así, al comenzar a plantearse la Iniciativa de las Américas –antecedente del ALCA- Itamaraty puso sobre la mesa de negociación dos ideas: la propuesta del ALCSA, un proyecto de creación de un área de libre comercio de Sudamérica, y la de negociar el ALCA en bloque desde el Mercosur. Estas jugadas, combinadas con la estrategia simultánea de negociar un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Europea, buscaban mejorar la posición de negociación de Brasil y disminuir su dependencia económica frente a EEUU en el plano hemisférico. Aún cuando el ALCSA no llegara a buen puerto, fue una de las primeras medidas tendientes a fijar un límite a la influencia del hegemón en Sudamérica y a defender el propio margen autónomo de maniobra (Amorín, 2009:9-10). Como explica Hofmeister (2003), desde la propia constitución del Mercosur, Brasil ha trabajado por la constitución de una iniciativa integradora más amplia, de una comunidad sudamericana de integración, con el objetivo del desarrollo regional y el posicionamiento estratégico.

Otro paso importante fue la Iniciativa IIRSA, una propuesta de gran impacto ya que atacó el principal déficit de la integración regional del subcontinente: la comunicación física y de infraestructura en general. En tanto manifestación de la nueva fase del regionalismo abierto, trascendía la cuestión comercial y arancelaria para concentrarse en la integración energética y la vial, fluvial y ferroviaria, lo que importaba un estímulo a la integración de

---

<sup>105</sup> Las razones que llevaron a la Argentina a asociarse con su histórico rival no fueron producto de una planificación estratégica de posicionamiento internacional sino todo lo contrario, de orden interno y coyuntural. Hurrell explica que, con el fiasco de la guerra de Malvinas, la credibilidad y el apoyo a los militares cayeron drásticamente (1997:257). Por eso, desde el retorno a la democracia la Argentina comenzó a negociar la integración con Brasil con miras a erradicar cualquier hipótesis de conflicto capaz de dar razones a los militares para hacerse del poder. Cabe destacar, que si bien la democracia no volvió en Brasil hasta 1985, nadie dudaba desde mucho antes que ello ocurriría. A diferencia del caso de la Argentina, la redemocratización brasileña fue un proceso ordenado y pautado. Gómez Mera (2005:113) ratifica esta idea: respecto de Argentina, la integración regional tiene que ser entendida como una contribución hacia la consolidación democrática. Por otra parte, creemos que los intentos de complementariedad económica con Brasil por parte de Martínez de Hoz, ministro de economía durante la dictadura militar, no tenían la impronta de superación de rivalidad que sí tuvo el acercamiento promovido por el Alfonsín.

cadena productivas a través de las fronteras (García, 2007:27). Sin perjuicio de las ventajas que la nueva infraestructura implicaba para todos sus participantes, Brasil era quien se beneficiaba especialmente con esa nueva red de comunicación. Con ella podría hacer llegar más rápido y más barato sus productos manufacturados al resto de Sudamérica y ganaba acceso a los puertos del Océano Pacífico (cuenca por donde navega la mayor parte del comercio mundial). Viéndolo desde ese punto de vista, no resulta extraño, entonces, que buena parte del financiamiento de esas obras haya estado a cargo del Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES).

Finalmente, con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que cambió de nombre en 2007 por Unasur, Brasil ha logrado completar el perfil político de un proceso de sudamericanización que venía gestando a nivel económico con la convergencia entre Mercosur y la CAN y a nivel de infraestructura con la IIRSA<sup>106</sup>. Vale la pena reiterar que esta construcción inédita tiene alcance sudamericano en sentido estricto. De hecho, es la única iniciativa que reúne a los 12 países del subcontinente, incluidos dos países no identificados con la identidad latinoamericana: Guyana y Surinam. La Unasur, según indica su tratado constitutivo, es comprensiva de los procesos pre-existentes, como el Mercosur y la CAN, de los cuales debe servirse y propiciar su convergencia, pero su naturaleza es esencialmente política (Soares de Lima, 2008b:22).

Por el instrumento internacional firmado el 28 de Mayo de 2008 en Brasilia se creó una organización dotada de personalidad jurídica internacional, con un amplio mandato en lo que hace a la convergencia entre sus miembros y con el desafío de asegurar la estabilidad de la región. De hecho Brasil ha canalizado a través de esta novel organización las acciones que antes realizaba al amparo de otras instancias, o incluso a su exclusivo nombre y prestigio. En ese sentido vemos una continuidad entre el Grupo de Amigos de Venezuela en 2002, comandado por Brasil, y las intervenciones de la CSN-Unasur en la situación de Ecuador en 2005, en el conflicto entre Colombia y Ecuador en Marzo 2008, en la crisis de Bolivia en Septiembre 2008 y en el debate por la autorización de uso a EEUU de bases militares en Colombia en Agosto 2009. Con todas esas acciones, Brasil ha logrado dos ventajas: la primera, reemplazar la dicotomía de indiferencia hacia el Norte y de rivalidad hacia el Sur del Siglo XX, por dos nuevos ejes: contener la presencia de EEUU sin entrar en

---

<sup>106</sup> Para una lectura en extenso del proceso de conformación de la Unasur remitimos al Capítulo II.

confrontación directa y ser un “global player” (Varas, 2008:3); y la segunda, haberlo hecho dentro de una organización que abarca todo su espacio vital.

Las acciones colectivas de estabilización mencionadas, así como la incipiente acción del Consejo Sudamericano de Defensa, se enmarcaron justamente en el primer eje: contener y evitar la implantación de políticas equívocas de EEUU en la región, como la militarización en la lucha contra el narcotráfico. Brasil sólo puede reducir paulatinamente la influencia militar de EEUU, sin desafiar abiertamente su hegemonía, a través de la opción política y del multilateralismo (Varas, 2008). Sin embargo, esa premisa de no confrontación directa no fue exclusiva de temas de seguridad y crisis institucionales. El acuerdo de desarrollo de biocombustibles firmado entre Brasil y EEUU a la vuelta del viaje de IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, prueba la aplicación de la premisa a otras áreas. En aquella Cumbre, Brasil -desde el Mercosur y con el apoyo Venezuela- dio el tiro de gracia al ya por entonces desacelerado proyecto del ALCA. A diferencia de sus socios, Brasil no utilizó la cumbre hemisférica como tribuna de confrontación, sino que, al día siguiente a su finalización, recibió al Presidente de EEUU para la firma del acuerdo en cuestión (Miranda 2009). No debemos pasar por alto que, en ese momento, Bush (h) ocupaba tal cargo y que era un personaje capaz de exaltar el antinorteamericanismo con facilidad. Por ello resaltamos el gesto del encuentro como una señal de la política brasileña de no confrontación con EE.UU. más allá de sostener con firmeza sus posiciones.

El segundo eje -el posicionamiento de Brasil a nivel internacional- estaba íntimamente relacionado con el éxito del primero y la construcción de su hegemonía en Sudamérica. A través de una activa participación en foros internacionales, Brasil logró situarse a la vanguardia de ciertas discusiones del devenir internacional. La primera acción en ese sentido, ya lo señalamos, fue la coalición G-20 en la Ronda de Doha en Cancún 2003, por la que se reunió a países no desarrollados productores de materias agrícolas, co-liderados por Brasil, India, China y Sudáfrica con el objetivo de que las economías desarrolladas eliminaran los subsidios que usaban para proteger sus sectores agrícolas. Semejante iniciativa le valió a Brasil el reconocimiento de su liderazgo, así como el recelo de sus vecinos, aún cuando algunos de ellos lo acompañaron en la coalición (Hofmeister, 2003). Por otro lado, vale la pena distinguir las vías de acción escogidas por Brasil en función de las implicancias del tema que se discuta: cuando refiere a su espacio vital, Brasil ha recurrido a la negociación política regional, por ejemplo para limitar a EEUU; sin embargo, en temas del comercio internacional, Brasil ha apostado al multilateralismo.

Otra acción de proyección regional fue la nueva cooperación internacional con actores estratégicos en el orden internacional de posguerra fría, como China, India, Sudáfrica. El diálogo con esos referentes regionales terminó canalizándose hacia foros como IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) o el BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que aglutinaba a las cuatro economías emergentes con mayor capacidad de crecimiento según los análisis económicos prospectivos de principios de milenio. Gracias a esas experiencias, Brasil logró posicionarse en la primera plana de la escena internacional y ser tenido en cuenta, tanto en cuestiones de economía como de política mundiales (Gratius, 2007:12), como lo evidencia su participación en las Cumbres del G-8 y el reconocimiento de Francia a ocupar una plaza permanente en el Consejo de Naciones Unidas.

Dentro de este logrado posicionamiento internacional, Sudamérica ha llegado a tener una importancia vital en los planes de Brasil. Como el propio Lula Da Silva lo afirmó: “Sudamérica es la plataforma de la política internacional de Brasil” (Vagni, 2005:101). Lo que puede presumirse demostrado por dos constantes de la política exterior de Brasil: su celo porque la región no se desestabilice y su condición de interlocutor de la región para con el mundo. Así lo hizo con los Países Árabes y África a través del foro sudamericano, y así lo logró arrogándose la representación de la región con la Unión Europea<sup>107</sup>, que luego fuera formalmente reconocida por ésta en el Acuerdo de “Asociación Estratégica” Brasil-UE en 2007.

### **3.2.- EL PROYECTO ALTERNATIVO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

Entrado el nuevo milenio, apareció otro actor en escena con una clara vocación de liderazgo regional: la República Bolivariana de Venezuela. Como ya fue señalado, esto no ocurrió gracias a un crecimiento gradual y generalizado de las distintas dimensiones de poder, sino al resultado de cambios de orden doméstico que repercutieron en una nueva estrategia regional de Venezuela. La puesta en escena del proyecto bolivariano convirtió a Venezuela en un actor clave del reordenamiento político regional y en un referente en el debate sobre los diversos modelos de integración (Serbin, 2009a:233).

---

<sup>107</sup> Cabe advertir que, desde 2010, se han retomado las negociaciones de un eventual acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea.

En parte, esto fue posible gracias a la capacidad energética de Venezuela en una coyuntura favorable de altos precios del petróleo y a la utilización estratégica de dicho recurso, enmarcado en la denominada revolución bolivariana del Socialismo del Siglo XXI y su correspondiente sistema político de democracia protagónica (entendida como superadora de la democracia representativa, que era considerada funcional al neoliberalismo), pregonadas por el presidente Chávez. Su llegada al poder implicó el fin de una etapa en la vida institucional de Venezuela, marcada por la crisis del Estado –con altos índices de corrupción, ineficiencia y clientelismo–, el colapso del sistema de partidos políticos y el desplome generalizado del aparato estatal<sup>108</sup>. En consecuencia, también significó, el comienzo de una nueva etapa, signada por cambios radicales. Si se toma en consideración la situación de Venezuela a fines de los noventa, con los efectos negativos del neoliberalismo y la desarticulación del Estado, lo que hizo Chávez fue una refundación de la nación a partir del propio Estado y alrededor de su liderazgo carismático.

El proceso bolivariano llegó al poder con una impronta de reivindicación de los sectores excluidos, los que se convirtieron en su base de sustentación y a los que daba protagonismo político gracias a mecanismos de democracia participativa y a la movilización constante. Su discurso era anti-neoliberal en lo económico y de anti-imperialista, no sin ciertos ribetes militaristas (Serbin, 2009:233), en lo geoestratégico. Para plasmar ese discurso en acción se recuperó el rol del Estado en la economía como agente rector en el desarrollo y determinante de la inserción en el mundo globalizado. Así, el proyecto bolivariano representa un retorno al desarrollismo de Estado. Todo ello vino acompañado de un recambio en las elites político-administrativas del Estado, lo que generó una fuerte tensión al interior de la sociedad venezolana, y una modificación en la agenda política con un claro contenido social.

En lo internacional, los objetivos fueron los de privilegiar la integración latinoamericana y propiciar un mundo más equilibrado, multipolar, que respetara la autodeterminación de los pueblos, la no-intervención y que tuviera como fundamento de las relaciones internacionales a la solidaridad (Gonzalez Urrutia, 2006:161). En ese rediseño de la agenda internacional, la energía fue un recurso estratégico<sup>109</sup>; el proyecto bolivariano entendió al petróleo como palanca para el desarrollo nacional y herramienta indispensable para

---

<sup>108</sup> Para un estudio en mayor profundidad sobre la situación político-institucional previa a la asunción de Chávez a la presidencia y que, de alguna manera, posibilitó la existencia misma del chavismo, remitimos al buen análisis de Angel Álvarez (1996).

<sup>109</sup> Recordemos que Venezuela poseía (por entonces) la reserva comprobada más importante de petróleo del hemisférico occidental.

garantizar el respeto regional e internacional hacia el país como potencia energética (Sanjuán, 2008:151). Siendo ello así, se entiende que Chávez revisara el manejo de PDVSA, la empresa petrolera nacional, hasta entonces regulada según las reglas del mercado, y promoviera el restablecimiento del control estatal, así como una participación activa en la OPEP<sup>110</sup>.

Como vemos, en el régimen bolivariano la política exterior venezolana estaba íntimamente vinculada al compromiso de su desarrollo interno. Más aún, en el pensamiento bolivariano, la vía para alcanzar el objetivo del desarrollo es a través de un modelo de integración endógeno del Sur. Una integración que dejara de servir al imperialismo y a las oligarquías nacionales y que pasase a ser instrumento para el desarrollo económico de los sectores sociales de los pueblos (Altamann, 2008:3). Como señala Sanjuán (2008:159):

[d]esde la óptica chavista, la única forma de superar la globalización depredadora e insolidaria es la construcción de una América del Sur entendida como una unidad político-estratégica que garantice el desarrollo como modelo de inserción global (...) Por eso la integración cooperativa y complementaria es vista como la condición indispensable para el desarrollo y para superar el neoliberalismo.

No obstante, esta vocación regional sólo apareció en el proceso bolivariano a finales del 2004, en lo que se denomina la segunda etapa del chavismo. Los autores coinciden en distinguir -al menos- dos momentos del proceso bolivariano claramente delimitados en el tiempo y diferenciados en sus acciones, métodos y objetivos<sup>111</sup>. La primera etapa, que se extendió desde 1999 hasta mediados de 2004, se caracterizó por la búsqueda de un equilibrio internacional y por ciertas continuidades con la política exterior tradicional del país, sin cambios bruscos en los principios y valores que se venían sosteniendo<sup>112</sup>. Sin embargo, la temporal separación del poder del presidente en abril de 2002 significó un freno de esos planes y el comienzo del fin de esa etapa. Las complicadas circunstancias internas lo

---

<sup>110</sup> Hasta entonces, la membrecía en la OPEP no resultaba un objetivo en sí y existía cierta reticencia a seguir los lineamientos de dicha organización. Prueba de ello es que entre 1997 y 1998 se incumplieron abiertamente las cuotas de membrecía.

<sup>111</sup> Ana María Sanjuán identifica un tercer momento o etapa que comienza en el 2007 y que denomina de radicalización. Es en esta etapa en la que el proceso comienza a autodefinirse como Socialismo del Siglo XXI (2008:148).

<sup>112</sup> Las metas y fundamentos de la Política Exterior de Venezuela en esta etapa quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 elaborado por el gobierno venezolano en el año 2000. Ella consistía en una activa presencia en múltiples frentes, correspondientes a identidad multifacética del país, que es al mismo tiempo caribeño, andino, amazónico, atlántico, en desarrollo, miembro de la OPEP e inmerso en un proceso de cambios sociales. El objetivo era contribuir a hacer un mundo multipolar, una sociedad internacional más democrática, justa y equitativa.

impulsaron a buscar la legitimación de su gobierno en la escena internacional –donde el Grupo Amigos de Venezuela, con Brasil a la cabeza, tuvo un importante rol en la promoción de la estabilidad institucional-<sup>113</sup>.

La segunda etapa comenzó a gestarse con el triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio de Agosto 2004, tomado como el mandato de profundizar la revolución. Formalmente nace en noviembre de 2004, con la realización del Taller de Alto Nivel, en el que se definió el “nuevo mapa estratégico de la Revolución Bolivariana” en miras a su consolidación. El rumbo adoptado significó una ruptura con los principios que venían dominando la política exterior venezolana (Gonzalez Urrutia, 2006:160): en el plano mundial se llevaron a cabo acciones de gran visibilidad como las alianzas con Cuba, Irán, China y Rusia, siempre teniendo al petróleo como herramienta fundamental para articular esas relaciones y en algunos casos con connotaciones militares.

Tales alianzas buscaban posicionar a Venezuela como un referente inconfundible del poder alternativo. Miremos el caso de la sociedad con Rusia: ante el rechazo de EE.UU. por permitir la compra de aviones caza F-15 a España, Venezuela se volcó hacia Rusia en reemplazo de su proveedor tradicional de armamento y rompiendo la hegemonía de EE.UU. en la materia. La moneda de cambio, un permiso de explotación de reservas en la franja del Orinoco. Otro socio estratégico extra-regional fue China: si bien las condiciones para el intercambio petrolero entre los dos era menos competitivo que con otros productores de puertos más cercanos, China -a través de la Compañía Nacional China de Petróleo (CNCP)- también estaba muy interesada en poder participar en la explotación del Orinoco. Venezuela, por su parte, apostaba a que el gigante asiático contribuyera a reducir su dependencia de las compras de crudo de EE.UU y que la vinculación no se limitara a lo petrolero. De hecho, se acordaron una serie de proyectos conjuntos vinculados a la agricultura, la salud, el desarrollo tecnológico –como la construcción de un satélite artificial-, la creación de un fondo de financiamiento para la construcción de infraestructura en Venezuela (que ésta pagaría con el comercio de hidrocarburos), la construcción conjunta de buques de petróleo, desarrollos habitacionales, entre otros.

---

<sup>113</sup> Es en este momento también cuando comienza a desplegarse en el plano interno las “Misiones”, una serie de programas amplios de asistencia social, no pocas veces con cooperación de socios estratégicos como Cuba que aportó una legión de médicos para llevar adelante las misiones sanitarias. Esos planes sociales lograron revertir la baja imagen de Chávez.

Lo que nos interesa señalar es que esa red de nuevos socios extra-regionales de Venezuela se tejió para dar sustento y mayor presencia internacional a su proyecto alternativo de formar una nueva multilateralidad anti-hegemónica y solidaria. Así se lo plasmó en el propio Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013, donde expresamente dice que: “(se deben) propiciar nuevas áreas de interés geoestratégico para (...) la diversificación de las relaciones políticas, económicas y culturales, con la idea de construir un mundo multipolar que quebrante la hegemonía del imperio norteamericano” (Venezuela, 2007). El fruto de esa política fue una trama de lazos con Irán, Libia, Siria, Corea del Norte y Bielorrusia, estados que por distintas razones estaban en confrontación con EE.UU. (Toro Hardy, 2008:3-8).

En el plano regional, el nuevo rumbo significó la adopción de una política de integración solidaria tendiente a superar el modelo capitalista neoliberal generador de injusticia social. En particular se destacan las propuestas construidas en torno a la energía, como Petrocaribe, Petrosur y Petroandina (Altmann Borbón, 2009:128), o la suscripción del Acuerdo Energético de Caracas, por el que se ampliaron las facilidades de financiamiento preferencial para proyectos de desarrollo a países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Con esta nueva orientación de la integración, Venezuela dejó de priorizar el ámbito de la CAN. En efecto, para 2006 se vivía en el seno de la CAN un fuerte desencuentro sobre el motivo de su existencia: los socios de Venezuela se inclinaban por la reducción del bloque a una fórmula compatible con la firma de TLC con EE.UU, en lugar de mantener la idea de la unión aduanera, que protegiera y estimulare la industria local-regional. Ello llevó a que Venezuela decidiera retirarse de ese esquema de integración y solicitara su incorporación al Mercosur<sup>114</sup>. Simultáneamente, Venezuela comenzó a impulsar una nueva fórmula de integración: el ALBA, cuyos orígenes se remontan al 2001<sup>115</sup>, pero que se activó concretamente en 2005 como alternativa a la propuesta del ALCA -identificada con el pensamiento económico neoliberal y la administración Bush (h.) (FLACSO, 2007:18).

El ALBA, que careció de estructura propia y consolidada<sup>116</sup> y funcionaba fundamentalmente gracias a encuentros de Jefes de Estado (Serbin, 2009:236), se convirtió en

---

<sup>114</sup> Para que se complete el proceso de incorporación como miembro pleno del Mercosur, aún resta la aprobación del Senado de Paraguay.

<sup>115</sup> Acerca de los orígenes y antecedentes del ALBA, sugerimos la lectura del breve pero conciso texto de Andres Serbin de 2006 publicado en Nueva Sociedad N° 205, el Dossier de Cuadernos de Integración de América Latina de FLACSO (2007) y el trabajo de Altamann Borbón (2011).

<sup>116</sup> En Febrero 2009 se creó una Comisión Permanente del ALBA, dependiente del Consejo Político, con un Secretario Ejecutivo que le sirve de órgano (también permanente) de apoyo, siendo la única instancia propia del ALBA. En Diciembre 2009, en la VIII Cumbre Presidencial de La Habana, la estructura institucional se

el estandarte de la política exterior bolivariana, bajo cuyo sello se manifestó su visión del mundo y se lo llevó a lo regional. En lo económico, por ejemplo, el ALBA se presentaba como una experiencia mucho más cercana al trueque que al comercio (Altmann, 2008:3), permitiendo compensar los créditos por la venta de petróleo con servicios o productos elaborados en el país que recibía el crudo. Bajo el paraguas de Petrocaribe también se daba la posibilidad de pagar la compra de crudo con créditos blandos cuando el precio del barril superaba los 50 dólares estadounidenses, financiando hasta el 40% de la compra a un interés del 1% anual (FLACSO, 2007:9). En palabras de Chávez, lo que se buscaba con esto era que la deuda se convirtiera en un mecanismo de integración. En un sentido similar, no podemos dejar de mencionar la creación del Banco del Sur, que en las aspiraciones del presidente venezolano pretendía ser una alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) y que propiciara la “soberanía financiera” (volveremos oportunamente sobre este punto). Por otra parte, en lo estratégico-militar, Venezuela ha tratado de conformar una alianza militar defensiva con los países del ALBA y también en el seno de la Unasur, contra un posible ataque de EEUU y Colombia (Altmann, 2009:5), aunque la propuesta no encontró el consenso necesario.

A través del ALBA también se proyectó a lo regional la impronta social del bolivarianismo. De allí, por ejemplo, las campañas latinoamericanas de alfabetización<sup>117</sup> - gracias a las cuales Venezuela fue declarada en 2005 territorio libre de analfabetismo por el organismo especializado de Naciones Unidas (UNESCO, 2005)-. También, la creación de TeleSur, empresa multi-estatal de comunicaciones conformada por Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela<sup>118</sup> que no transmite ningún tipo de publicidad comercial. Otros casos fueron las Misiones Milagro, consistentes en hacer llegar la medicina ocular a los sectores populares de la sociedad, o el programa de formación de médicos comunitarios, entre

---

completó con Consejos Ministeriales: el Consejo Ministerial Político, el Consejo Ministerial de Complementación Económica y el Consejo Ministerial Social. Por sobre ellos se encuentra el Consejo Presidencial y órgano máximo. A esas instancias debemos sumar el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, mecanismo que facilita la integración y participación social directa. Tiene como misión articular a los Movimientos Sociales de los países miembros del ALBA y a aquellos de países no miembros, pero que se identifiquen con este esfuerzo.

<sup>117</sup> En Venezuela esa campaña llevo el nombre de Misiones Robinson I y II, basado en el método cubano Yo sí puedo.

<sup>118</sup> Si bien Uruguay era miembro originario de la iniciativa, luego solicitó se lo excluyera de cualquier mención en la misma hasta que su congreso se expidiera al respecto. Finalmente, por desacuerdos en la línea editorial y el temor de que eso afectare la dirección de las relaciones internacionales, Uruguay decidió salirse del proyecto.

otras tantas iniciativas<sup>119</sup>. De hecho, el ALBA ha sido considerado por algunos autores como el primer intento de integración que no se basó en la liberalización comercial, sino en una nueva visión de bienestar social y equidad (Harris y Azzi, 2006).

De lo dicho hasta aquí podemos deducir que, el proyecto político de Venezuela consistió en posicionar al país como líder de una propuesta alternativa. Tal alternativa tenía varios puntos clave de entre los cuales se destacaba: independizarse económicamente de EE.UU. o, en su defecto, frustrar y debilitar sus políticas agresivas entorpeciendo y alzando los costos de acción en el ámbito internacional y regional (Toro, 2011). Otro punto trascendente para la construcción de un mundo más justo refería a la creación de nuevas reglas de integración regional al resto de América Latina y Caribe, basadas no en la liberalización económica sino en el desarrollo solidario de los pueblos de América<sup>120</sup>. En efecto, Venezuela intentó trasladar el eje de sus intereses políticos, económicos y comerciales a América del Sur, pero sin descuidar su peso histórico en el Caribe (Serbin, 2006:80). Ese cambio de inserción no ha sido tanto un cálculo estratégico internacional como un imperativo del propio proceso bolivariano, que dependía de la región para su consolidación y desarrollo al interior de Venezuela.

El problema de Venezuela era que las expectativas de exportación del Socialismo del Siglo XXI y de ampliación del ALBA -en definitiva, de creación de un nuevo orden regional-, eran más bien limitadas. Si comparamos la composición del ALBA con la de Petrocaribe, vemos que el éxito de esta última no se tradujo en adhesiones automáticas a la primera. El ALBA contaba para junio de 2009 con 9 miembros: Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador,

---

<sup>119</sup> Por razones de espacio no analizamos en profundidad la multiplicidad de aspectos que abarca el ALBA, como la promoción de los valores no capitalistas, el emprendimiento interestatal de Megaproyectos o Proyectos Gran-nacionales de desarrollo, el incremento de exportaciones intrarregionales, la promoción de una economía productiva que permita transformar el perfil de desarrollo sudamericano, protección a la producción local, asignación de un papel central a las empresas del estado, y apoyo al comercio opuesto al regionalismo abierto de los noventa.

<sup>120</sup> Desde una lectura marxista al proyecto político de la Venezuela bolivariana se lo podría calificar como antisistémico toda vez que promueve una reconfiguración de los modos de producción y, por ende, de las relaciones interpersonales que se tejen a partir de ellas. Si bien el marco teórico-metodológico de esta investigación no comprende el análisis de esa problemática, hemos comprendido esa impronta en la idea de proyecto alternativo. Sin perjuicio de ello, pensamos que el (neo)marxismo una fuente de interpretación válida para el caso venezolano. Y, en ese sentido nos permitimos recomendar el muy buen trabajo de Oscar Reyes sobre el Socialismo del Siglo XXI en Venezuela. En particular nos parece destacable la conclusión de que se trata de un “un socialismo a la venezolana”, con reconocimiento de la propiedad privada junto a la estatal y la colectiva, todas ellas en función de mejorar las condiciones de vida del pueblo (2006:92).

Nicaragua, San Vicente y Granadinas, Dominica, Antigua y Barbuda y Honduras<sup>121</sup>, contra 19 de Petrocaribe<sup>122</sup>. Las diferentes composiciones muestran que los miembros de Petrocaribe, principalmente países centroamericanos y caribeños, fueron pragmáticos para aprovechar los beneficios de la empresa con independencia de su carga ideológica y sin compartir su visión del mundo (Altamann Borbón, 2009:138; Serbin, 2006:88). Por otra parte, y a pesar de las intenciones de Venezuela, el ALBA también se apoyaba principalmente en la participación de países caribeños y centroamericanos. En Sudamérica, sólo Bolivia y Ecuador eran miembros plenos, pero ninguno mostró un alineamiento absoluto con el proyecto; Bolivia se mostró autónoma respecto de Venezuela cuando ésta se retiró de la CAN (Serbin, 2006:90) y Ecuador sólo recientemente se incorporó como miembro pleno, luego de un período como observador<sup>123</sup> y, aún así, mantiene un perfil propio en lo internacional.

El objetivo de generar las condiciones para impulsar el ALBA en América Latina, a través de la creación del “anillo energético” y de experiencias como Petrocaribe, no fue logrado aún a pesar del éxito de tales experiencias. Más aún, la sobreutilización de la diplomacia petrolera y la asunción del rol de líder ideológico del proyecto alternativo, han generado un cierto rechazo en las elites latinoamericanas. Además, el cariz militarista del estilo del presidente Chávez no contribuyó a mermar ese rechazo. Todo ello llevó a que las elites sudamericanas ante la opción, se inclinaron por las propuestas de Brasil, menos audaces pero más fácil de asimilar que las de Venezuela. Tal ha sido el caso del Gasoducto del Sur: de improbable realización por cuestiones técnicas, finalmente se canalizó en el aprovechamiento de la infraestructura y tecnología brasileña de terminales portuarias. Algo similar ocurrió con: el Banco del Sur, que no se constituyó en el pretendido “FMI latinoamericano” sino en un Banco de Desarrollo como pretendía Brasil; o con la OTAS -la “OTAN del Atlántico Sur”-, un comando efectivo de tropas latinoamericanas, que precipitó el consenso hacia la propuesta

---

<sup>121</sup> En rigor de verdad, a esta altura ya debíamos referirnos a 8 miembros ya que Honduras, luego del golpe de estado de Zelaya en Junio de 2009, denunció el tratado de adhesión al ALBA.

<sup>122</sup> Los 14 países firmantes del Acuerdo de Cooperación Energética durante el Primer Encuentro Energético de Jefes de Estado y/ o de Gobierno del Caribe sobre Petrocaribe el 29 de junio de 2005: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela; y los países que se adhirieron con posterioridad: Haití desde la elección de René Preval en enero 2006, Nicaragua, Guatemala, Honduras (suspendida), y Costa Rica en proceso de incorporación.

<sup>123</sup> En la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA, realizada en Junio de 2009, se incorporaron como miembros plenos Ecuador, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda. En esa ocasión también, el representante del gobierno paraguayo, país observador, sostuvo que Paraguay tenía intenciones de incorporarse como miembro pleno. Además, se cambio el nombre del ALBA: de “Alternativa” pasó a denominarse “Alianza Bolivariana para las Américas”.

brasileña de crear una instancia de coordinación política para cuestiones de Defensa y Seguridad regionales.

### **3.3.- EL LIDERAZGO REGIONAL: EJE Y FUNCIÓN PRINCIPAL DE LOS PROYECTOS POLÍTICOS DE BRASIL Y VENEZUELA**

Como se anunciara, la función más importante que desarrollaron en el ámbito regional Brasil y Venezuela fue la de liderazgo. Ella ha sido la piedra angular de sus respectivos proyectos políticos y comprende a las demás funciones. Sin embargo, cada uno la ha ejercido a su modo, respondiendo, por un lado, a las distintas situaciones de cada uno -las posibilidades de un país poderoso, aún con capacidades energéticas sobresalientes, no son las mismas que las de una potencia regional-, y por otro lado, a las distintas concepciones que cada uno tenía del mundo y de su rol en él. Así, Venezuela ha ejercido un liderazgo de tipo alternativo, tendiente a crear un orden superador de las desigualdades que provoca el orden capitalista-neoliberal. En tanto Brasil, en su condición de potencia regional, ha ejercido un liderazgo de tipo consensual, que pregonaba la continuidad del orden internacional, aunque con ciertos cambios en favor de una mayor equidad internacional. De hecho, Brasil se ha arrogado el papel de portavoz de esa demanda de democratización del orden vigente –lo que, por otra parte, importa una actuación como actor de primer orden-. A continuación desarrollaremos el modo en que cada uno desempeñó el rol de liderazgo.

El carácter alternativo del liderazgo de Venezuela se manifestó en su oposición al orden hegemónico-capitalista vigente. Según su lectura, el sistema económico mundial del capitalismo neoliberal generaba desigualdad y exclusión social y beneficiaba a las economías desarrolladas, principalmente a Estados Unidos que era su poder hegemónico, en detrimento de los países en desarrollo. De allí que el proyecto bolivariano regional fuera la internacionalización de su propio proyecto solidario interno y que tuviera como pilares fundamentales: la oposición a las reformas de libre mercado, la no limitación de la acción del Estado a la mera liberalización económica y la armonización de la relación Estado-mercado (FLACSO, 2007:12)<sup>124</sup>. Por eso, así como Venezuela refundó el aparato estatal en 1998 en un

---

<sup>124</sup> Recordemos, que el proyecto de Chávez surge en contexto de crisis del Estado venezolano. Crisis política por el colapso del sistema de representatividad y de los partidos políticos. Y crisis social por la profundización de las desigualdades sociales, fruto de la desarticulación del estado en pos de una economía neoliberal amigable para con las pretensiones del mercado. En 1996, cuando se manifestó la crisis en su mayor potencialidad y prácticamente la mitad de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza (42,5%), el Gobierno Venezolano intentó implementar el programa de ajuste conocido como “Agenda Venezuela”, por el que se

Estado Desarrollista, dotándolo de capacidad de intervención en la economía y de promoción del desarrollo (incluso con posibilidad de explotar directamente sectores claves de la economía, como el energético), en el plano internacional, buscó ser el referente de un consenso superador de los “vicios” de aquel orden vigente.

Esa búsqueda se tradujo concretamente en la propuesta de crear un nuevo orden internacional, más justo y multipolar. Un orden que respetara la autodeterminación de los pueblos (especialmente en lo económico), la no-intervención en asuntos internos de terceros y que tuviera como fundamento de las relaciones internacionales a la solidaridad. En ese sentido, el ALBA fue presentada como una opción a los Acuerdos de Libre Comercio. En lugar de eliminar las barreras arancelarias, este esquema alternativo consistía en mecanismos de promoción del desarrollo económico y social de los pueblos latinoamericanos, con especial énfasis en combatir la pobreza y la exclusión social (Briceño Ruiz, 2011:26-27). Uno de esos mecanismos fueron los TCP (Tratados de Comercio entre los Pueblos) que preveían la compensación de productos elaborados por un miembro del ALBA, con productos y/o servicios elaborados por otro miembro. Como ya señalamos, esa era una lógica más cercana al trueque que al comercio y se sustentaba en la solidaridad entre los pueblos y en la justicia de estimular el desarrollo en cada una de las naciones.

A juzgar por las sucesivas adhesiones al ALBA (creado en 2001 pero implementado en diciembre 2004)<sup>125</sup>, se puede afirmar que ese liderazgo alternativo de Venezuela tuvo una cierta aceptación. Además de sus miembros fundadores -Venezuela y Cuba- se han sumado: Bolivia en enero de 2006, ni bien asumió Evo Morales, quien compartía, en líneas generales, la valoración sobre el orden capitalista-neoliberal; luego Nicaragua, el 11 de Enero 2007, habiendo sido el primer acto de gobierno de Daniel Ortega; luego lo hicieron Dominica y Honduras (con su posterior retiro), en enero y octubre de 2008, respectivamente; y en 2009, en la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA, se produjeron las adhesiones de San Vicente y Granadinas, Ecuador y de Antigua y Barbuda, llevando a 9 el número de miembros en 5 años.

---

umentaban los impuestos, se eliminaban los controles de cambio, se liberalizaban las tasas de interés, se acortaba el gasto público, se imponía un ajuste gradual de precios, tarifas y combustibles, se privatizaban las empresas publicas y se desregulaba la industria petrolera permitiendo su privatización. Todo ello, con miras de revertir con las mismas recetas, los fracasos de los programas económicos neoliberales. En ese contexto, el discurso de Chávez de discutir el rol del Estado y de reivindicación de las masas populares fueron la antesala de su victoria en las elecciones de 1998.

<sup>125</sup> La primera vez que el presidente de Venezuela habló del ALBA fue en la III Cumbre de Jefes de Estado de la AEC (Asociación de Estados del Caribe) realizada en diciembre de 2001. Sin embargo esa idea no se materializó hasta el 14 diciembre de 2004 cuando firmó con Cuba el “Acuerdo de Aplicación del ALBA”, 6 días después de la firma de la Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Es oportuno aclarar que esas adhesiones fueron facilitadas por el hecho de que la pertenencia a otros proyectos de integración no impedía la membresía al ALBA<sup>126</sup>.

La asunción de este rol de líder que bregaba por un orden más justo llevó a Venezuela a tomar posición en ciertos conflictos en los que, si bien no la involucraban originariamente, le servían para ponerse a la cabeza de la confrontación con EE.UU. o contra quien fuera percibido como su “aliado”. Así sucedió cuando decidió romper relaciones diplomáticas con Colombia luego del bombardeo en territorio ecuatoriano en marzo 2008: ratificando el liderazgo venezolano, Nicaragua decidió seguir sus pasos. Otro tanto ocurrió con el golpe de Estado en Honduras en Junio de 2009: en esa ocasión Venezuela lideró el retiro de todos los embajadores del ALBA de Tegucigalpa (El Universal, 29.6.2009) y la suspensión del envío de crudo a dicho país. Sin embargo, la influencia de ese liderazgo alternativo no se circunscribió únicamente a los miembros del ALBA sino que, gracias a iniciativas como la del Banco del Sur, TeleSur o la asociación entre empresas petroleras estatales, logró cierta aceptación de países como Argentina, Uruguay y Paraguay e incluso Brasil.

Como señalamos, la energía fue un recurso estratégico en el proyecto político de Venezuela y, en lo que hace a la función de liderazgo, fue la herramienta predilecta de construcción de poder. A través de la cooperación energética, concebida más allá de lo estrictamente comercial, Venezuela logró redefinir relaciones con vecinos o entablar nuevas relaciones con otros estados, de una forma que de otro modo difícilmente hubiese podido realizar. En particular se destaca la creación de Petrocaribe como mecanismo a través del cual se canalizó el uso del petróleo ampliándolo a cuestiones extra-comerciales, como un verdadero mecanismo de integración y desarrollo de los países miembros –sobre todo en lo referido a la construcción de infraestructura energética-.

El ALBA y Petrocaribe fueron el principal sustento del liderazgo de Venezuela. A través de ellas se materializaron las ideas opuestas a los preceptos del Consenso de Washington y se convirtieron en las alternativas bolivarianas al capitalismo neo-liberal (Altmann, 2011:186). Su éxito -medido tanto en el crecimiento de adhesiones, especialmente en Petrocaribe donde los miembros llegaron a 18 (19, si se tiene en cuenta el pedido formal de

---

<sup>126</sup> Bolivia y Ecuador, son miembros de la CAN y son también miembros asociados del Mercosur; esquema al que Bolivia, además, solicitó su incorporación como miembro pleno. Honduras y Nicaragua forman parte del SICA y están vinculados por el CAFTA-RD (Tratado de Libre Comercio de América Central) con EE.UU. Y los micro-estados de las Antillas –Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas –pertenecen al CARICOM.

ingreso de Costa Rica), como en la repercusión en la agenda de integración y desarrollo del Caribe- evidencia esa capacidad de conducción de Venezuela.

Sin perjuicio de ello, cabe aclarar que no todas las propuestas de Venezuela han sido seguidas por los participantes del ALBA. Cuando Chávez, por ejemplo, propuso crear una alianza militar entre los miembros del ALBA, ninguno de los implicados aceptó la idea, ni siquiera los más cercanos ideológicamente. Nicaragua relegó la decisión en el Congreso y Ecuador, que por entonces sólo tenía el estatuto de país observador, manifestó ciertos reparos de manera diplomática. Recién en Enero de 2008 Chávez consiguió que Ortega se comprometiera a incrementar la cooperación entre sus cuerpos de seguridad, de defensa y los de inteligencia, pero sin que ello implicara una alianza militar. Aun así, con este tipo de proposiciones Venezuela logró acaparar buena parte de la iniciativa e ir consolidando sus pretensiones de referente regional.

Por otra parte, también debemos mencionar la estrategia de entrar en contacto con actores sub-nacionales de otros países latinoamericanos. Además de la estrategia de vinculación con otros Estados, ya sea porque los gobiernos son afines, ya sea a través de su seducción con mecanismos como Petrocaribe, Venezuela también explota la vinculación con movimientos sociales afines. Esta estrategia se encamina en el sentido de generar un consenso internacional a través de la difusión de las bondades de las experiencias bolivarianas (Cobo, 2008:2). Incluso se ha llegado a dar un espacio institucional para estas vinculaciones creándose el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP en la VII cumbre del bloque de enero 2008 en Caracas<sup>127</sup>. Justamente gracias a esa llegada del gobierno venezolano con actores subnacionales, Chávez logró que el gobierno de Colombia reconociera su condición de interlocutor válido para intermediar con las FARC y lo autorizó a iniciar una mediación que duró algunos meses de 2007. En noviembre de ese año Uribe, presionado por EE.UU. para que recuperara el control del proceso, puso fin a la mediación alegando un desmanejo de Chávez por haberse dirigido a los jefes militares colombianos sin su autorización previa.

A diferencia del proyecto de Venezuela, el de Brasil no pretendió un cambio del orden internacional sino un cambio en el orden internacional. Su proyecto no planteaba la confrontación con la Potencia Global, ni un nuevo sistema de vida superador del neoliberalismo globalizado. Por el contrario, buscaba que la distribución internacional del

---

<sup>127</sup> Para una mayor profundización de la relación entre la Republica Bolivariana de Venezuela y movimientos sociales y sectores de la oposición en distintos países de América Latina, sugerimos la lectura de texto de Lourdes Cobo (2008).

poder posterior al año 2000 se viera reflejada en el sistema de conducción mundial. Así, en su condición de país del Sur, se asumió portavoz en los principales foros mundiales para demandar la compensación de las injusticias de la relación Norte-Sur y plantear la necesidad de que las naciones del Sur también se desarrollaran. Es que el fin último del proyecto político de Brasil era, justamente, ser un actor de primer orden a nivel global, ocupando puestos de dirección de las instituciones del gobierno mundial, como un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Para lograrlo, Brasil promovió un tipo de regionalización en Sudamérica que lo tuviera como referente y representante. Así, los países de la región le reportarían apoyos y acompañamientos a su propia proyección internacional. Por eso, si caracterizáramos al proyecto bolivariano como anti-hegemónico, el brasileño podría ser calificado como un proyecto hegemónico propio.

Ese proyecto de integración regional exigía un cierto tipo de liderazgo, denominado consensual (Burges, 2008:65). Este tipo de liderazgo implica que el estado en situación de supremacía (en nuestro caso: Brasil) adquiere su fortaleza no de su poderío militar o económico, sino principalmente del consenso en torno a la idea/proyecto -que lo consolida como líder- entre los estados que aceptan seguir su liderazgo (para nosotros: sus vecinos sudamericanos). Ese consenso se construye gracias a la consideración que hace el líder de los intereses de los estados seguidores. En función de ellos, admite hacer ciertos sacrificios (menores o tangenciales para el proyecto) de modo que los estados liderados se comprometan a preservar el proyecto de liderazgo como si defendieran su propio interés. De esa forma, asumen como propio el proyecto de consolidación del estado-líder o aceptan participar en él por los beneficios que les reporta<sup>128</sup>.

Como ya dijéramos, hacia fines de la guerra fría y en un contexto de cambios político-económicos, los estados comenzaron a adoptar la integración regional como estrategia de inserción internacional para prevenir la marginación internacional. En el caso de Brasil, la estrategia no sólo fue reactiva, sino también propositiva, acomodándola hasta alcanzar el ámbito sudamericano. El primer paso fue superar el denominado síndrome de desconfianza de sus vecinos. De allí, el acercamiento a Argentina a mediados de los años 80 que, veinte años después, le ha redituado con el acotamiento de las relaciones con su histórico rival en el Mercosur y en la instalación de la exigencia democrática como norma en la región. Sin

---

<sup>128</sup> La idea del liderazgo consensual ha sido tratada por el teórico brasileño Helio Jaguaribe bajo la denominación de liderazgo cooptativo, pero importa la misma idea: “el líder le propone a los liderados lo que él cree que a éstos les interesa o les conviene” (La Nación, 03.03.2004).

perjuicio de ello, las sucesivas tensiones comerciales con Argentina y los reclamos de los socios menores, prueban el costo que Brasil aceptó para hacerse del apoyo de esos países.

En un sentido similar, Brasil promovió en 1995 la constitución de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), cuya firma databa de 1978<sup>129</sup>, para generar una primera instancia de cooperación y consenso, allí donde hasta entonces había indiferencia. De esa forma se institucionalizó un espacio para promover vinculaciones con países respecto de los cuales Brasil tenía escasas relaciones<sup>130</sup>. El resultado fue el nuevo ámbito de interacción, del que se destacan el compromiso de la utilización racional de los recursos de la cuenca amazónica y la conectividad de sus vías naturales. Además, Brasil ganó presencia estatal en la zona del Amazonas, lugar donde actores sub-nacionales despertaban celo entre los estados vecinos y donde Brasil implementaría el SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonía) en pos de contribuir la paz y estabilidad regional.

Gracias a los avances en el frente mercosureño y el amazónico, Brasil dio el segundo gran paso en la construcción de su liderazgo: la proyección sudamericana. El hito que marca el inicio de esa etapa fue la I Cumbre de Presidentes Sudamericanos en el año 2000, donde también se propuso la Iniciativa IIRSA. Allí consiguió el compromiso y participación de sus vecinos en la construcción de la red de comunicaciones físicas -atacando el principal déficit de la región-, y la inauguración de un mecanismo de diálogo sudamericano, diferenciado de Latinoamérica. Desde entonces, Brasil logró poner en funcionamiento una vinculación de sentido estratégico con sus vecinos, lo que es una novedad en la historiografía brasileña (Costa Vaz, 2007:24). Y lo hizo, además, excluyendo a México -su competidor natural- y a los países donde la influencia de EE.UU era tan importante que reducía las posibilidades de sumarlos al proyecto de liderazgo brasileño: hablamos de los países de América Central y los del Caribe.

El cálculo de beneficios del proyecto sudamericano era el siguiente: los adherentes obtendrían por un lado, los beneficios de un eventual “Mercado Sudamericano” (algo que ya había sido planteado con el ALCSA), con las ventajas de la economía de escala y el estímulo de una conectividad más eficaz; y por otro lado, se beneficiaban con la participación en el

---

<sup>129</sup> Los países firmantes del Tratado son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Gracias a este instrumento los signatarios se comprometían a velar por la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales de la Amazonía.

<sup>130</sup> Resulta significativo que recién en la presidencia de Joao Figueiredo (1979-1985) un presidente de Brasil visitó oficialmente Perú, Colombia y Venezuela.

novel mecanismo de diálogo sudamericano obteniendo, en lo colectivo, un resguardo contra las amenazas económicas globales y mayor peso en las negociaciones Norte-Sur (Cardona, 2005). La estrategia consistía en profundizar la interdependencia donde mayores réditos inmediatos pudiera dar, es decir, en la integración comercial. En ese sentido, el acceso privilegiado al mercado brasileño importaba un estímulo significativo. Pero además, se asociaba a ello la unificación de posiciones ante EE.UU, en lo referido ALCA, y ante la Unión Europea, también respecto a un posible TLC. Si bien el conjunto de países sudamericanos ganaba peso frente a los principales interlocutores internacionales, la lógica de la estrategia confluía en un aumento de la influencia regional brasileña (Costa Vaz, 2007:27). De tal forma, Brasil ganaba el respaldo de sus vecinos al proyecto que lo tenía como único referente regional y lograba diferenciar América del Sur de América Latina, disminuyendo las capacidades de influencia de actores extra-regionales como EE.UU. o México.

La iniciativa IIRSA demuestra cómo fue el liderazgo brasileño en Sudamérica: de tipo consensual y de bajo costo. Brasil participó activamente en la implementación de la iniciativa y logró tejer los consensos necesarios con los vecinos para llevar adelante obras de infraestructuras claves para sí, e importantes para sus socios. Mencionamos simplemente: el puente sobre el Rio Orinoco en la frontera con Venezuela, el puente Assis Brasil-Iñapari, en la frontera con Perú, el segundo puente sobre el río Paraná en la frontera con Paraguay, el corredor bioceánico Santos-Antofagasta (Chile), el segundo puente del Río Jaguará o en la frontera con Uruguay y la duplicación de la ruta del Mercosur. Esos proyectos se acordaron para revertir el distanciamiento físico, que llevó al distanciamiento político, económico y social, o para agilizar las vías de comunicación ya favorecidas por la geografía. Lo del bajo costo se explica en la participación del financiamiento de las obras. Sin perjuicio de los aportes de las entidades financieras internacionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata), Brasil apoyó decididamente la iniciativa a través del BNDES (Banco Brasileño de Desarrollo). El problema radicaba en que esa institución exigía como condición la participación de empresas brasileñas en la ejecución de los proyectos, lo que contribuyó a su internacionalización. Teniendo en cuenta el expertise ganado y la adquisición de nuevas tecnologías de empresas como Odebrecht o Petrobras, resulta difícil categorizar los aportes del BNDES como un costo para Brasil. Por otra parte, debemos tener presente que el principal beneficiado con la nueva red de comunicación resultó ser el propio Brasil, quien ganó una

salida al Pacífico a través de los corredores transoceánicos y posibilidad de hacer llegar sus manufacturas más rápido al resto de la región<sup>131</sup>.

El tipo de liderazgo basado en la generación de consenso presume la negativa a recurrir al hard power, a ejercer medidas de fuerza para imponer su posición. Ello se corresponda además con la tradición diplomática brasileña, desde tiempos del Barón de Río Branco. En efecto, Brasil ha sido renuente históricamente a asumir por sí solo los costos de acciones de tinte coercitivo para perseguir sus objetivos. En su lugar, ha sabido canalizar sus acciones a través de algún cuerpo colectivo como Naciones Unidas (caso de su conducción de la Misión en Haití), el Grupo Río (caso de Venezuela en 2002), el Mercosur (caso de Paraguay en 1996), la Unasur-CSD (caso de Bolivia en 2008) o la OEA. Esto ha sido tanto una condición necesaria para ejercer su liderazgo benigno (y consensual), como una consecuencia de sus propias limitaciones ya que, lo militar, era el ámbito de menor notoriedad de la primacía regional brasileña. Por otra parte, Brasil difícilmente hubiera podido intervenir en un país sudamericano de la forma en que EE.UU lo hizo en América Central y el Caribe, sin que a corto plazo los demás estados reaccionaran contra-balanceando su poder. De allí que Brasil sólo se haya permitido recurrir a la fuerza excepcionalmente, con un aval colectivo y para ser aplicada fuera de la región, como fue el caso de Haití<sup>132</sup>.

El corolario de esa negativa a ejercer fuerza y de la política consensual ha sido la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en diciembre 2008. Este organismo, fue el resultado del debate entre dos posturas, la de Brasil, que pugnaba por una instancia política, y la de Venezuela, que se inclinaba por un cuerpo armado multinacional con capacidad operativa. Creado en el seno de la UNASUR, para consolidar a América del Sur como zona de paz, promueve una serie de medidas de confianza entre los miembros y propone la coordinación regional de los temas de defensa, en particular la necesidad de articular la industria de defensa para llegar a un estado de autoabastecimiento. Tales objetivos coinciden, no casualmente, con los pretendidos por Brasil para lograr la estabilidad de la región.

Por todo lo dicho hasta aquí y a juzgar por la participación de sus 11 vecinos sudamericanos en las propuestas relativas al comercio intra-regional, a la integración de

---

<sup>131</sup> De allí también las críticas de sus vecinos por el “expansionismo económico”.

<sup>132</sup> La mediación en la Guerra entre Perú y Ecuador, que finalizó con el acuerdo de paz de Brasilia de 1998, la propuesta de encontrar una respuesta no militar a las FARC finalmente rechazada por Uribe, o las mediaciones en Bolivia en 2004 y 2005, la mediación entre Ecuador-Colombia-Venezuela, sostienen esta lectura.

infraestructura física, a la seguridad y a la promoción de la democracia, puede decirse que el liderazgo consensual de Brasil ha sido ejercido con éxito. Máxime si se toma en cuenta la participación de Venezuela en este proyecto. En efecto, recordemos que, por ejemplo en el tema del CDS, los dos actores claves diferían en su definición y ello motivó la postergación de la reunión donde originariamente debía firmarse el tratado de la Unasur. Aunque la participación de Venezuela en la I Cumbre Energética de 2007 tuviera una importancia destacada, al punto de incorporar en la propia denominación de la instancia su prédica unionista, la naturaleza intergubernamental, la delegación de lo comercial en el Mercosur y la postergación del tema de Defensa y Seguridad, evidencian el éxito de la estrategia brasileña.

### **3.4.- FUNCIONES DE SEGUNDO ORDEN DE LOS PROYECTOS POLÍTICOS DE BRASIL Y VENEZUELA**

Nuestros actores claves también desarrollaron otras funciones en sintonía con los objetivos y expectativas de sus respectivos proyectos políticos. Sin embargo, las consideramos de segundo orden ya que estaban condicionadas por la función principal de liderazgo. En otras palabras, su ejercicio no sólo respondía al proyecto sino también a la construcción de liderazgo de quien la ejercía, en tanto función principal. Nos referimos a la función asumida frente a la estabilidad regional, al desarrollo económico y social de los pueblos de la región, a la institucionalización del proceso integrador propuesto y, por último, a la función asumida frente a la definición del espacio que pretendía abarcar tal proceso.

#### **3.4.1.- El liderazgo y la estabilidad de la región: un líder para un orden y un orden para un líder.**

Una parte sustancial de la actividad internacional de Brasil y Venezuela refirió a la estabilidad regional, aunque no operaron del mismo modo. Mientras el primero ejerció de garante de la estabilidad, el segundo aprovechó las situaciones de conflicto para tomar partido por quien estuviera más cercano a su posicionamiento internacional y le permitiera confrontar con el poder hegemónico, con miras a sacar rédito para su propio proyecto y liderazgo. Esa fue la actitud adoptada en el conflicto por la incursión de las fuerzas armadas de Colombia en territorio ecuatoriano, o la asumida con la expulsión del embajador de EE.UU. (Goldberg) de Bolivia por entenderse que alentaba a la oposición boliviana que pretendía la separación de la media luna. En ambos casos Venezuela expulsó a los respectivos embajadores en solidaridad

con el pueblo ecuatoriano y el boliviano. Por otra parte, no debemos perder de vista que Venezuela apoyaba financieramente a los movimientos sociales de la región que compartían su oposición al régimen neo-liberal capitalista, como se informó que sucedió en las elecciones presidenciales de Nicaragua en 2005, según los cables del servicio diplomático de EE.UU. difundidos contra la voluntad de ese Estado<sup>133</sup>.

Brasil asumió, en cambio, la función de garante de la estabilidad de la región. A la luz de la historia de la política exterior brasileña moderna esto resultó una novedad, que comenzó con la sudamericanización de la política exterior de Brasil (Gratius, 2007:15)<sup>134</sup>. En cierto modo, esto ha sido una exigencia impuesta por la situación del sistema internacional: en un contexto de pérdida de poder de disciplinamiento por parte de EE.UU., los estados referentes de cada región comenzaron a ganar márgenes de maniobra y a intentar maximizar sus oportunidades. Al mismo tiempo, debieron encargarse de preservar las condiciones de estabilidad en sus respectivas áreas geográficas, justamente para poder aprovechar las oportunidades de maximización. Al separar geopolíticamente Sudamérica y excluir a su potencial rival (México), Brasil quedó como única potencia de la región y, por ende, a cargo de ella: ocupado en mantener el orden en Sudamérica (Gratius 2008:11)<sup>135</sup>, sin perjuicio de los cambios que se pudieran hacer en su favor.

Ahora bien, así como su situación en el sistema internacional lo llevó a que se le “asignara” la función de garante regional de la estabilidad, su proyecto político y sus capacidades, lo llevaron a “asumir” tal función como vía de construcción de liderazgo. En efecto, la estabilidad ha sido una condición de su proyecto político en varios aspectos. En primer lugar, porque le permitía presentarse al mundo como el líder benigno de la región, capaz de proveer estabilidad. No ser ese proveedor hubiese atentado directamente contra la posibilidad de adhesión de sus vecinos y, en última instancia, contra su liderazgo. En segundo lugar, porque la preservación de esa estabilidad evitaba que EE.UU. encontrara (más) razones

---

<sup>133</sup> Teniendo en consideración los reparos que merece, este análisis fue realizado a partir del cable diplomático del servicio exterior de los EE.UU. filtrado por Wikileaks correspondiente a Managua de Mayo 2008 (Wikileaks, 8.05.2008).

<sup>134</sup> Efectivamente, Brasil no participó en el Grupo Contadora de 1983, conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, destinado a promover la paz en América Central. Tampoco tuvo un papel destacado en el posterior Grupo de los Ocho (los 4 de Contadora más Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), así como tampoco lo tuvo en su sucesor, el Grupo Río, hasta mediados de la década del 90, cuando Brasil sudamericaniza su política exterior.

<sup>135</sup> Repárense allí buena parte de las razones por las que Brasil no plantea un liderazgo anti-sistémico.

para intervenir en Sudamérica<sup>136</sup>, el espacio que Brasil delimitó como vital<sup>137</sup>. Y en tercer lugar, porque la estabilidad era una exigencia del desarrollo económico nacional y regional que pregonaba Brasil. Sin conflictos, la atención podía estar puesta en lo económico, ámbito dónde mayores réditos puede obtener Brasil de la región y ésta de Brasil, como impulsor de ese desarrollo.

Lo singular del caso brasileño fue la manera en que ha desempeñado esta función. Como ya se mencionó, una premisa histórica de la política exterior brasileña ha sido su negativa a recurrir a la fuerza y su apego al Derecho Internacional y a la resolución pacífica de los conflictos (lo que es absolutamente compatible con el tipo de liderazgo consensual). De allí que Brasil hubiera atendido los distintos conflictos de la región sin moverse de esa premisa y haciendo primar la solución política por sobre cualquier otra alternativa. Eso ocurrió en la guerra Perú y Ecuador en 1995 (último conflicto armado de la región), resuelto gracias a la mediación de Brasil que concluyó con el Acuerdo de Paz de Brasilia en 1998<sup>138</sup>; también con el golpe de estado en Paraguay en 1996, cuando Brasil amenazó con dejar de comprarle la electricidad generada por Itaipú<sup>139</sup>. A partir de entonces, Brasil sentó como precedente que su compromiso con la estabilidad no sólo refería a conflictos armados entre estados, sino también a la defensa de la democracia y la estabilidad institucional (Carranza, 2004:325). También veló por la estabilidad al intervenir en el conflicto por la separación temporal de Chávez en Venezuela en abril de 2002 y la posterior “huelga petrolera” de

---

<sup>136</sup> Tengamos presente que EE.UU. ya tiene presencia en Sudamérica gracias al Plan Colombia y el acuerdo de uso de sus bases militares.

<sup>137</sup> Es interesante, en ese sentido, señalar la actuación de Brasil en el conflicto de Honduras de Junio 2009. Su intervención fue decididamente a favor de del derrocado presidente Zelaya, quien no era de la preferencia de EE.UU., más que en pos de la institucionalidad. De hecho, se presume que fue gracias a Brasil que Zelaya pudo sortear el bloqueo a su reingreso a país. Una vez allí, Brasil le otorgó su protección diplomática en la embajada de Tegucigalpa, para asegurar su permanencia en Honduras sin que se lo apresara por la supuesta comisión de delitos contra el orden constitucional hondureño. Parecería ser, entonces, que Brasil ha comenzado a operar en una nueva zona de interés, más allá de su región vital, para limitar la influencia de EE.UU.

<sup>138</sup> Esa ocasión fue la “prueba de fuego” para Brasil ya que fue la primer vez que asumió una política activa en pos de la estabilidad regional. Y siendo aquél el último conflicto armado inter-estatal de la región, se podría inferir a priori su eficacia en tal función. Aunque intervino junto a Argentina, Chile y EE.UU., de la composición del personal de la misión se concluye el protagonismo de Brasil: sobre un total de 113 personas aportadas por los países garantes, 54 eran brasileños (Recasens Figueroa, 2000:6). La intervención consistió en la creación de una misión de observadores militares (MOMEP) para que el conflicto no se instalara en la región (andina). Tal misión debía supervisar y controlar la separación de las fuerzas enfrentadas, establecer un área desmilitarizada y propiciar una desmovilización gradual y recíproca de las unidades desplegadas. El éxito de la misión logró desactivar el conflicto que finalmente concluyó con el Acuerdo de Paz de Brasilia de 1998. Pensamos que, de haber persistido el conflicto cualquier idea de construir una región-continente en Sudamérica en torno a Brasil, se hubiera complicado considerablemente.

<sup>139</sup> En el año 2000, el 25% de la energía consumida en Brasil provino de la Represa de Itaipú que, a pesar de ser una empresa binacional (brasileña y paraguaya) destina el 98% de la energía que produce al mercado brasileño (ABC, 2005).

diciembre de ese año hasta febrero 2003. Otro tanto se puede decir de la denominada “Guerra del Gas” en Bolivia en 2003 y de la intentona separatista de la denominada Media Luna en septiembre 2008. Incluso esa ha sido la premisa seguida ante la instalación de bases militares de EE.UU. en Colombia. Tampoco podemos dejar de mencionar los sucesos ocurridos en Ecuador en abril de 2005, cuando se destituyó a Lucio Gutierrez; Brasil operó para contener el conflicto.

La importancia de la estabilidad regional como condición del proyecto político brasileño se evidencia también en el binomio de las propuestas del Plan Estratégico de Defensa y del CDS. Ambos son fruto del “Proyecto Brasil 3 Tiempos: 2007, 2015 y 2022 - 50 temas estratégicos”<sup>140</sup>: el Plan Estratégico de Defensa responde a una visión más nacional y el CDS, a una regional. Pero deben entenderse como propuestas inescindibles entre sí (no casualmente entraron en vigencia con tan sólo dos días de diferencia)<sup>141</sup> y de adecuación a la nueva realidad brasileña regional y mundial. Según el Plan, Brasil reubicaría sus fuerzas en las nuevas “zonas calientes” (en el Norte y Centro-Oeste del país) retirándolas del Sur y del Este, donde estaban instaladas en respuesta a las hipótesis de conflictos manejadas hasta la superación del síndrome de desconfianza. De esa forma, la atención ya no se centraba en la Cuenca del Plata, sino en el Amazonas y los Andes, por un lado, y en el Atlántico Sur (puerta de salida de las exportaciones brasileñas y donde están los pozos petroleros submarinos y también por la presencia británica en Malvinas), por el otro. Además de la cuestión logística, el Plan contempló dos áreas más: la profundización del Servicio Militar Obligatorio y un Sistema Nacional de Movilización<sup>142</sup>, y el desarrollo de una industria nacional de defensa.

---

<sup>140</sup> A comienzos de la gestión Lula se lanzó un proyecto de discusión sobre el desarrollo y proyección del país en perspectiva a 3 momentos de referencia: el año 2007, momento en que terminaría el (primer) mandato de Lula, el año 2015, año de la Conferencia Mundial sobre Objetivos del Milenio y el año 2022, cuando Brasil conmemorará su bicentenario. Las discusiones fueron centralizadas en el Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia coordinado primero por el Coronel Oswaldo Oliva Neto. El documento resultante se publicó en 2004 y se denominó “Proyecto Brasil 3 Tiempos: 2007, 2015 y 2022”. A mediados de 2007, el área quedó bajo dirección del académico Roberto Mangabeira Unger, a quien se le asignó el cargo de Ministro Extraordinario de Asuntos Estratégicos. Bajo su conducción se implementó un “Sistema de Identificación de Propuestas de Futuro” de donde se definieron 50 temas estratégicos relevantes para los objetivos del Proyecto Brasil 3 Tiempos (El documento final es conocido como “Proyecto Brasil 3 Tiempos – 50 temas estratégicos”). Paralelamente, con la asunción de Nelson Jobim en el Ministerio de Defensa, se profundiza ese análisis, pero circunscripto a las capacidades, debilidades y objetivos de la defensa nacional. De dicho estudio surge, justamente, el Plan Estratégico de Defensa, gracias al cual las cuestiones de defensa ganaron importancia durante el segundo mandato de Lula, con inversiones, planes de equipamiento y la reformulación de la defensa nacional a los nuevos paradigmas regionales y mundiales.

<sup>141</sup> El Plan entró formalmente en vigencia el 18 de diciembre de 2008 con el Decreto n° 6.703 y el CDS se creó el 16 de Diciembre de 2008 en la Cumbre Extraordinaria de Costa do Sauipe.

<sup>142</sup> Con ello se pretendió eliminar la brecha surgida entre civiles y militares tras veinte años de dictadura (1964-1985) e igualar a la sociedad más allá de las clases sociales, de modo de evitar que sólo los hijos de las familias pobres hicieran el servicio militar. Como el propio documento oficial especifica: “El objetivo es garantizar que

Creemos importante resaltar este último punto ya que respeta la política de promoción de la industria local como decisión estratégica del proyecto político brasileño. Precisamente por ello, el equipamiento con nuevas tecnologías a las fuerzas armadas quedó condicionado a la transferencia del know-how correspondiente y al dominio nacional de tales tecnologías (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008). De esa forma, el Plan cumple con dos decisiones estratégicas: alcanzar el autoabastecimiento en Defensa y alinearse con la política de desarrollo tecnológico-industrial.

El CDS complementó al Plan Estratégico en cuanto le dio proyección regional, en los términos de la integración sudamericana iniciada en el año 2000. Sus metas eran las de alcanzar una visión (sudamericana) conjunta para identificar los factores de riesgos y las amenazas a la paz y poder articular esa visión en los foros internacionales. Asimismo, se proponía establecer un mecanismo de medidas de confianza entre los socios regionales<sup>143</sup>. El Consejo ha sido promovido por Brasil como una “instancia de consulta, cooperación y coordinación” en materia de Defensa, es decir que pone el énfasis de su acción en la generación de entendimientos y consensos entre los miembros en un área especialmente sensible para todas las naciones. De allí que identifiquemos a dicha instancia como uno de los logros del liderazgo consensual brasileño. Por otra parte, entre sus objetivos no contempló la creación de una alianza militar, ni se previeron actividades operacionales, como pretendía Venezuela. Lo más cercano a ello fue la posibilidad de coordinación de entrenamientos, pero que se acordaron con una clara finalidad integrativa y de generación de confianza (Calderón, 2010:17). En cambio, sí se incluyó como objetivo la integración de las industrias de defensa para adquirir autonomía (Moreira, 2009:7), una preocupación prioritaria de Brasil.

### **3.4.2.- La Promoción del Desarrollo: un modelo amigable con el Mercado y otro impulsado por el Estado.**

Otra función que desempeñaron nuestros actores claves fue la de ser promotores del desarrollo de la región. Al igual que con la función de liderazgo, cada uno la llevó adelante a su manera, según su proyecto político y esquema de integración. Venezuela lo hizo a través de

---

las Fuerzas Armadas reproduzcan, en su composición, su propia Nación. El Servicio Militar Obligatorio debe, por lo tanto, funcionar como un espacio republicano, en el que la Nación se encuentre por encima de las clases sociales” (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008:6).

<sup>143</sup> En este punto cabe resaltar las propuestas de publicación y revisión de los Libros Blancos de Defensa así como programas de intercambio entre academias militares y el establecimiento de un sistema de publicación de equipamiento y gastos militares.

la acción del Estado y en el marco especial del ALBA y de Petrocaribe; y Brasil, a través de la promoción y el estímulo al mercado. En particular se destacan las experiencias como el FOCEM, en el Mercosur, y como IIRSA a nivel sudamericano.

En el proyecto bolivariano el Estado era un actor determinante para el desarrollo del pueblo, asumiendo tareas que el mercado no asume. Así, en lugar de alentar la competencia entre países y productos como método de atender a las necesidades de cada país y atacar las asimetrías, la integración propuesta en el ALBA bregaba por hacerlo a través de la cooperación y la complementación económica, pero haciendo hincapié en el lado social. De allí las acciones tendientes a posibilitar el “desarrollo endógeno del Sur” a través de la cooperación entre países del Sur, como la creación de Petrosur: una asociación de empresas petroleras estatales para poner a la energía al servicio del desarrollo de los pueblos latinoamericanos. Propuestas de ese orden abundaron en el ALBA (aunque pocas se hayan materializado): en el plano de las comunicación y la infraestructura del transporte, se pensó en asociación de los estados para construir una Red Ferroviaria Latinoamericana (RFL), también en una red de carreteras para la Integración y el Desarrollo (RCID), en una línea aérea latinoamericana y caribeña (LALC), una Flota Fluvial Latinoamericana (FFL), y una Flota Mercante Latinoamericana Caribeña (FMLC) (FLACSO, 2007:15). Justamente para encarar este tipo de tareas se creó en enero de 2008 el Banco del ALBA, que además de financiar los proyectos de integración y desarrollo, tiene como fin fomentar el uso del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) en reemplazo del Dólar estadounidense como moneda del comercio internacional.

Pero sin duda el caso más exitoso de esa integración de impronta solidaria y desarrollista, más allá de lo comercial, fue Petrocaribe que permitía, por ejemplo, cancelar compras de petróleo con mercaderías de producción nacional. Todo el mecanismo de Petrocaribe debe ser concebido a la luz del plan de crear la infraestructura necesaria para construir una plataforma energética regional<sup>144</sup>. A tales fines, Petrocaribe financió a empresas estatales para que realizaran ciertas obras como las de mejoramiento de la red de distribución eléctrica en Nicaragua, Haití, San Kitts y Nevis y en San Vicente y las Granadinas. Cabe aclarar, sin embargo, que los proyectos de Petrocaribe desbordaron la cuestión energética para

---

<sup>144</sup> A modo ilustrativo mencionamos simplemente el caso de PetroAndina, una empresa binacional creada por YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia), con 60% del capital accionario, y PDVSA (Petróleos de Venezuela SA), con el 40% del capital. Ubicada en territorio boliviano, llevó a cabo 4 proyectos principales: la instalación de plantas petroquímicas, la instalación de plantas de separación de líquidos del gas, la creación de un ente con capacidad de certificación de reservas de gas y petróleo y la creación de 35 estaciones de servicio en Bolivia para distribución de sus productos.

favorecer planes de desarrollo social, de seguridad alimentaria, de salud y de educación en más de 11 países. Todos ellos, financiados por el Fondo ALBA-Caribe: un programa de ataque a la pobreza como fenómeno estructural y multidimensional. De esa forma, como lo afirma Mignault (2009:7), Petrocaribe hizo avanzar la integración en la región (sobre todo en el Caribe), lo que antes sólo ocurría gracias a las compañías extranjeras y en el sentido de su conveniencia<sup>145</sup>.

En el proyecto político de Brasil, el desarrollo económico del país y de la región era una cuestión central y constituía un verdadero eje de todas las políticas de estado. Ya vimos su presencia en el caso de la defensa nacional, cuyo Plan Estratégico tenía como pilar el desarrollo de una industria militar propia. De una forma similar, esa política de estado de desarrollarse también se manifestó en otras áreas, como por ejemplo en la estrategia multilateral ante los foros internacionales, caso del G-20 en la OMC en Cancún 2003. Lógicamente, esa directriz de desarrollo también estaba presente en su propuesta de integración regional. Según su propio proyecto político, Brasil tendría más peso y más posibilidades de ser un actor de primera línea si su realidad geográfica fuera la de un grupo de países desarrollados. Por el contrario, esas posibilidades se veían seriamente limitadas si el marco era una vecindad de países empobrecidos, donde los problemas de inestabilidad se dieran con mayor facilidad y frecuencia. En cambio, en un escenario donde Sudamérica se desarrollara, la estabilidad y las potencialidades de un “mercado sudamericano” serían réditos inmediatos para Brasil-Potencia Regional<sup>146</sup>.

A diferencia del caso de Venezuela, en el proyecto de Brasil no era un imperativo que el Estado asumiera directamente la tarea del desarrollo, aunque no se descartara que pudiera hacerlo. De hecho así ocurrió con recursos considerados estratégicos como el petróleo y la energía nuclear. Su método fue más “amigable” con el mercado. A través de la actividad de promoción de condiciones favorables al mercado (con mirada de largo plazo), ha logrado direccionar las fuerzas del mercado para que operen en áreas donde “naturalmente” no lo harían o no con el impulso que el Estado entendía que se necesitaba. Por ello, en el esquema

---

<sup>145</sup> Otras iniciativas de corte social fueron las “Misiones” que, luego de su implementación exitosa en Venezuela, fueron internacionalizadas.

<sup>146</sup> Aunque excede el objetivo de nuestro análisis también cabe señalar que Brasil se ha convertido en la primera década del milenio en un proveedor de desarrollo internacional. Como parte de su estrategia de jugador global, ha comenzado a diversificar los destinos de sus ayudas al desarrollo. Ya no se limita sólo a América Latina (con casos especiales como Haití), sino que también lo hace con países de África, comenzando con los lusohablantes. Esto refuerza su imagen de potencia benigna y portavoz del mundo en desarrollo y amplía su respaldo a la hora de discutir eventuales asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (de Sousa, 2008:3).

de integración sostenido por Brasil, el empresariado juega un papel sumamente importante y es visto como un socio en dicha construcción.

Con esa metodología de asociación con el mercado, Brasil se convirtió en un promotor del desarrollo regional tanto a nivel Mercosur como a nivel Sudamérica, pero siempre en el marco de la integración post-liberal que complementa la integración comercial con la integración física y productiva. En el Mercosur, se destacó la creación en 2005 de los Fondos Estructurales de Convergencia (FOCEM), emulando la experiencia de la Comunidad Europea para desarrollar los países y las áreas más postergadas. Con la finalidad de atacar las asimetrías entre los socios del Mercosur, al igual que en el caso europeo, el Consejo del Mercado Común (el órgano máximo del bloque) creó el FOCEM con una vigencia de 10 años<sup>147</sup>. Los aportes se realizaban según el siguiente porcentaje: 70% Brasil, 27% Argentina, 2% Uruguay y 1% Paraguay. Esos recursos son aplicados, con carácter de no reembolsables, a proyectos presentados por cada uno de los Estados Partes de acuerdo con los siguientes porcentajes: 48% de Paraguay, 32% de Uruguay, 10% de Argentina y el restante 10% de Brasil. A juzgar por la participación en el aporte y la participación en los beneficios del fondo, salta a la vista que Brasil aceptó ser proveedor de desarrollo.

A nivel sudamericano, la función de desarrollo tuvo su máxima expresión en la iniciativa IIRSA, acordada en la I cumbre de Presidentes de América del Sur, en el año 2000, con el propósito de integrar a los pueblos de la región y así superar la falta de conexión entre ellos. Como explicáramos oportunamente, la iniciativa abarcó una serie de áreas como transporte (fluvial, terrestre y aéreo), telecomunicaciones y energía, de modo que todas ellas confluyan entre sí en una integración física completa, que sirviera de soporte al desarrollo de la región. Todo ello, íntimamente relacionado con el objetivo de desarrollo económico y comercial de América del Sur, para lo cual se identificaron los “Ejes de Integración y Desarrollo” comprensivos de varias naciones que permitiera conformar cadenas productivas con economías de escala, ya sea para consumo interno regional o para exportar al mercado global. Al igual que en el FOCEM, Brasil hizo aportes propios que dejaron en claro cuál era su voluntad respecto del desarrollo de América del Sur. El BNDES fue la única entidad nacional que forma parte del aparato financiero de la IIRSA (Costa Vaz, 2007:34), que se completó con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el

---

<sup>147</sup> El 19 de Julio de 2005 el Consejo de Mercado Común por la Decisión CMC 18/05 dispone la integración y funcionamiento del FOCEM, luego reglamentado por la CMC 24/05. Durante el primer año, los Estados Parte aportaron la suma de 50 millones de dólares, durante el segundo 75 millones y a partir del tercero, la suma de 100 millones de dólares por año hasta cumplirse los 10 años.

Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)<sup>148</sup>.

Brasil también mostró esta faceta de promotor de desarrollo en el plano bilateral. En ciertas oportunidades decidió soportar ciertos costos con miras a favorecer el desarrollo de sus vecinos y así preservar su imagen de líder benigno. Ese fue el caso de la nacionalización de la explotación energética en Bolivia en mayo de 2006 –lo que afectó las inversiones de Petrobras– y la posterior demanda a Brasil de una actualización del precio por el gas que se exportaba a ese país. El reclamo fue rápidamente atendido por Brasil y se formó una mesa de negociación para alcanzar un precio más justo para Bolivia, alegando que la nación brasilera era comprensiva de la necesidad de Bolivia de desarrollarse (De la Fontaine, 2009:10). Esta respuesta fue muy resistida en Brasil, pero deben considerarse dos cuestiones: la primera es la dependencia de Brasil respecto del gas boliviano para satisfacer la demanda interna de ese recurso; y la segunda, es que una escalada del conflicto hubiese empujado a Bolivia a estrechar aún más sus lazos con Venezuela y su proyecto alternativo, en lugar de atraerla al Mercosur -como finalmente se solicitó en enero de 2007, una vez resuelta la tensión por la nacionalización de los hidrocarburos y por el precio del gas.

Una secuencia muy similar se vivió cuando Paraguay reclamó a Brasil en 2009 por el precio de la energía eléctrica generada en Itaipú. Dado que Paraguay no tenía posibilidad de consumir gran parte de la energía que le correspondía por la explotación de la represa (apenas un 5% de su 50%), por un acuerdo que se remonta a la construcción misma del consorcio hidroeléctrico con Brasil, vendía su remanente a este último a un precio preferencial. Aunque las negociaciones se extendieron algunos meses, Brasil cedió ante los planteos de Paraguay con el mismo argumento de que ello era determinante para el desarrollo del país vecino (ABC News, 29.07.2009).

---

<sup>148</sup> En 2005, el Presidente del BNDES, Guido Mantega (luego ministro de Economía de Lula), en oportunidad de la XXIX Cumbre del Mercosur, firmó un memorando con el Presidente del CAF, Enrique García, relativo al establecimiento de mecanismo concretos de cooperación para el financiamiento de obras de infraestructura regional y que tenía como antecedente un Protocolo de entendimiento firmado en Brasilia en el año 2000. En esa ocasión, el propio Mantega afirmó que el CAF “podría transformarse en la Agencia de Desarrollo de la Unasur” (BNDES, 2005).

### **3.4.3.- Intergubernamentalismo o complejo de coaliciones: la institucionalización de la región.**

En el contexto de promoción de los esquemas de integración regional funcionales a sus proyectos políticos, Brasil y Venezuela también han impulsado distintas institucionalizaciones, en correspondencia con sus objetivos y tipo de liderazgo. A grandes rasgos puede caracterizarse al ALBA como una institución sin una burocracia propia (recién en Febrero 2009 creó la Comisión Permanente del ALBA con una Secretaría Ejecutiva<sup>149</sup>), que funcionó fundamentalmente gracias a un mecanismo de cumbres presidenciales. Por el contrario, el modelo institucional propuesto por Brasil, tanto en la Unasur y como en el Mercosur, tenía una estructura burocrática propia, con un claro perfil intergubernamental<sup>150</sup>, que forman regímenes o normas de actuación respecto a temas de integración.

Para analizar la influencia de Venezuela en la institucionalización de la integración regional, es necesario tener presente el rol decisivo del Poder Ejecutivo en su política exterior. Su marcado activismo internacional y el estilo de alta visibilidad (Serbin, 2006:81) condicionaron el modelo institucional de la propuesta regional bolivariana. De allí que el tipo institucional buscado haya sido el de encuentros periódicos entre los Jefes de Estado sin una estructura burocrática estable, lo que permitía al presidente de Venezuela preservar la iniciativa según sus intereses. De esa manera, Venezuela, en tanto proveedor energético y referente ideológico, logró posicionarse como rector del ALBA, poniendo sobre la mesa los temas de su estricto interés o relegándolos, si luego ello fuera lo que le convenía.

Sin perjuicio de garantizar la preponderancia de la voz venezolana, esta diplomacia de cumbres, tuvo sus desventajas. Por su propia lógica, carente de instancias previas y permanentes, fue prolífera en la producción de Declaraciones e instrumentos internacionales que rara vez trascendieron de la letra escrita<sup>151</sup>. Esa carencia de un aparato de gestión atentó también contra la constancia y continuidad de las decisiones adoptadas al máximo nivel (Altmann, 2008:5). Aunque lo señalamos como una desventaja para el funcionamiento regional, ello no necesariamente implicó una desventaja para quien tenía la posición

---

<sup>149</sup> El primer Secretario Ejecutivo designado fue el venezolano Amenotep Zambrano.

<sup>150</sup> Sólo recientemente ha aparecido en el Mercosur un cargo con dotes de supranacionalidad: el Alto Representante General del Mercosur. En 19 de Enero de 2011 se designó a Samuel Pinheiro Guimarães, cuyo primer funcionario a cargo de tales funciones.

<sup>151</sup> Respecto al exceso de cumbres, desde la I Cumbre del ALBA, en Abril 2005, hasta finales del 2010, se realizaron en el seno del ALBA 6 Cumbre Ordinarias y 11 Extraordinarias, 17 en 5 años. Esta daría un promedio de 3,4 reuniones por año. Ahora bien, si a ello le sumamos las 6 reuniones de Petrocaribe, el número total se eleva de 17 a 23 en 5 años, dando un promedio de 4,6 cumbres por año (Flacso, 2010:21).

predominante, ya que el objetivo era el control político del bloque. Sin embargo, esto también tuvo su costo ya que para preservar la iniciativa y el control del bloque, Venezuela debió incurrir –por falta de otras capacidades y recursos eficientes- en un uso sobre-extendido de la energía como herramienta diplomática.

Además de la centralidad del Poder Ejecutivo, también debe considerarse en el tipo de institucionalización pregonada otra característica del régimen bolivariano: la falta de una práctica de consulta y de generación de consensos para con la oposición u otros actores sociales en la definición de la política (exterior) de Venezuela. Ese *modus operandi* a nivel interno, se reprodujo a nivel regional con relativo éxito en el ALBA. Sin embargo, fuera del ALBA, donde la provisión de energía y el liderazgo ideológico dejaban de ser la variable diferenciadora, Venezuela no supo compensar la falta de esa ventaja comparativa. Esto ha sido particularmente claro en UNASUR, donde compitió con el liderazgo consensual de Brasil y su burocracia altamente profesionalizada de Itamaraty.

De todo ello se concluye que el liderazgo venezolano no promovió la creación de normas ni de una institucionalidad que le imprimieran un sentido propio a la integración regional. El objetivo fue el control político de la instancia regional y ello explica por qué no hay en el seno del ALBA órganos generadores de normas y regímenes. De ese modo, el proceso sólo funcionaba gracias a la permanente pro-actividad de Venezuela -en la medida que su diplomacia petrolera y sus facilidades financieras se lo permitieran- y al acompañamiento de los demás Jefes de Estado. En otras palabras, el funcionamiento institucional sostenido por Venezuela era más cercano a un sistema de coaliciones, que alimentaba su liderazgo y sus posibilidades de control del grupo, que una integración con sus socios.

Por su parte, Brasil, promovió esquemas de integración del modelo neo-institucionalismo o liberalismo neo-institucional, caracterizados por ser gestionados por sus burocracias propias –aunque sin la delegación de soberanía en una entidad supranacional– y por la generación de normas y regímenes que condicionaban la acción de los estados miembros. El modelo intergubernamental<sup>152</sup> era funcional al proyecto regional brasileño en tanto generaba las condiciones propicias para su liderazgo consensual. Habilitaba la

---

<sup>152</sup> El modelo intergubernamental implica que los estados no ceden soberanía en el nuevo ente sino que, haciendo uso de ella, participan en la institución marcando el ritmo de su evolución con cierto control. Sin perjuicio de ello, destacamos la creación del Alto Representante que, junto al Representante Permanente del Mercosur, son los únicos órganos con cierta capacidad de dirección autónoma.

participación de los demás miembros -sin la cual no era posible ejercer ese tipo de liderazgo-, pero abriendo el juego a las distintas capacidades e influencias de cada uno en la negociación de cada tema<sup>153</sup>. De esa forma, quien tuviera mayor capacidad, tendría más influencia y ello era, justamente, el escenario más ventajoso para Brasil. Así, por ejemplo, logró hacer pesar su voluntad de transformar al Mercosur en núcleo de la integración sudamericana, mediante la convergencia con la CAN, como formalmente se expresó en Cuzco 2004, a pesar de la renuencia de los demás socios fundadores<sup>154</sup>.

El segundo elemento señalado -la formación de normas y regímenes que direccionen y contengan la acción de los estados miembros-, completaba el funcionamiento iniciado con lo intergubernamental. El rédito de Brasil en este aspecto radicó en su influencia al momento de determinar tales normas y regímenes. En el Mercosur, por ejemplo, Brasil logró conformar un régimen comercial que logró contener a sus socios, especialmente a Argentina, respecto del cual se generó una dependencia del mercado interno brasileño. El ejemplo resulta aún más claro si se considera que el régimen comercial del Mercosur tenía previsto un mecanismo de solución de controversias basado en soluciones de negociación política entre las partes. Así, ante un conflicto, la solución se canalizaba dentro del propio bloque, pero en discusiones entre socios con distintas capacidades. Ello reducía las expectativas y los costos del liderazgo brasileño<sup>155</sup>.

A nivel sudamericano la fórmula empleada fue similar. Desde la reunión de Brasilia en el 2000 se fueron delineando los principios que conformaron la base de normas y regímenes para la integración de América del Sur. Tales premisas luego fueron reiteradas en el Consenso de Guayaquil en 2002 y en Cuzco 2004, cuando se creó la CSN. Según la propia declaración de Cuzco, la esencia de la CSN era “el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur”, y su objetivo era alcanzar la convergencia entre la CAN y el Mercosur hasta “conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana así como la complementación de las economías de los países de América del Sur” (CSN,

---

<sup>153</sup> Un ejemplo de la influencia de un estado pequeño en la Unasur fue el veto de Uruguay a la designación de Néstor Kirchner como primer Secretario General de la organización, motivado en el conflicto por la instalación de plantas de celulosa sobre el río Uruguay. Otro ejemplo, fue la negativa inicial de Colombia a aceptar el proyecto del CDS en mayo de 2008, que fue aprobado en diciembre de ese año, luego de que se incorporaran las observaciones señaladas por Colombia. En el Mercosur los ejemplos más claros son los constantes reclamos de los socios menores, así como las sucesivas tensiones comerciales entre los dos mayores.

<sup>154</sup> Argentina, Uruguay y Paraguay eran partidarios de profundizar el bloque y luego ampliarlo.

<sup>155</sup> Es cierto que cuando no se ha logrado hallar una solución consensuada, el conflicto se deriva a otra instancia, como la Corte Internacional de Justicia en el asunto por las pasteras del río Uruguay. Pero en ese escenario, Brasil tampoco asume los costos de liderazgo.

2004). En esa ocasión también se decidió que la novel entidad funcionaría sirviéndose de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos, sin perjuicio de las reuniones anuales de Jefes de Estado. De ese modo las reuniones ministeriales se realizarían valiéndose de los mecanismos del Mercosur y de la CAN, todos de tipo intergubernamental. Debemos destacar, entonces, que la CSN, habiendo nacido sin estructuras determinadas ni procedimientos como ámbito multilateral, consistió en un esquema de cooperación con liderazgo favorable al ejercicio de poder de Brasil.

A pesar de la decisión inicial de no crear una estructura propia, la Comisión de Reflexión Estratégica, señaló en su informe final, presentado en Cochabamba en 2006, la “necesidad de instancias orgánicas propias de la CSN que garantizaran la planificación, implementación y continuidad de los proyectos regionales” (CRE-CSN, 2006). Del mismo modo que recomendó la aprobación de un tratado fundacional, que fue finalmente aprobado en Brasilia en Mayo 2008. En la nueva estructura institucional también predomina el componente intergubernamental, aunque se previó la creación de una Secretaría Permanente como órgano propio de la Unasur<sup>156</sup>. En ese sentido, le son aplicables las apreciaciones vertidas sobre las conveniencias para Brasil de ese tipo de estructuras en el Mercosur.

#### **3.4.4.- Definición del alcance de la Región – Delimitación de Sudamérica vs unión latinoamericano-caribeña.**

Esta tal vez sea la función donde se note con mayor claridad el condicionamiento del proyecto político de cada uno de nuestros actores claves y la construcción de sus liderazgos regionales. De allí que los límites previstos por uno y otro no coincidieran. En el caso de Brasil, la definición del espacio importa una reducción del ámbito latinoamericano al sudamericano. En cambio, el escenario regional de Venezuela comprendía a toda América Latina y especialmente al Caribe, su zona histórica de influencia. Esta situación pone en evidencia el conflicto entre los dos proyectos políticos en el aspecto geoestratégico y, en particular, la situación incómoda de Venezuela que pugna por un espacio latinoamericano-caribeño unido y a la vez participaba del proyecto sudamericano de Brasil.

---

<sup>156</sup> Es oportuno recordar que el texto que finalmente se aprobara en mayo 2008 difirió del propuesto originalmente en cuanto al recorte de una serie de facultades de la Secretaría General, lo que desembocó en que Borja, ex presidente ecuatoriano designado para el cargo, declinara su candidatura.

Las razones que llevaron al proyecto brasileño a ajustar su espacio vital al subcontinente sudamericano fueron básicamente dos. La primera, excluir a México de la contienda por el liderazgo regional, siendo el estado azteca el único estado latinoamericano que, por sus dimensiones y capacidades, naturalmente hubiera podido aspirar a disputarle la condición de líder (latinoamericano). Pero además, excluir a México también implicaba excluir a un exponente “exitoso” de un modelo de inserción internacional no compartido por Brasil. México y Brasil tuvieron, en ese sentido, una diferencia conceptual inconciliable que puede interpretarse a través de la relación entre autonomía y desarrollo. En la estrategia de inserción mexicana, los términos estaban en tensión: la autonomía implicaba vincularse con el Sur, por ejemplo a través de la acción internacional latinoamericana; y el desarrollo implicaba insertarse con América del Norte para atender a sus necesidades económicas. En cambio, en la estrategia de inserción internacional de Brasil, autonomía y desarrollo eran un binomio inseparable, donde el aumento de uno se traducían en el crecimiento del otro, y viceversa.

La segunda razón de la definición sudamericana fue limitar la influencia de EE.UU. en Centroamérica (incluido México<sup>157</sup>) y el Caribe<sup>158</sup>. Debido a esa influencia, Brasil tenía menos posibilidades de proyectarse con éxito en esos espacios, que hacerlo en Sudamérica donde la influencia del hegemón era menor. Además, si se hubiera proyectado hacia esas zonas se habría podido generar una disputa de poder directa con el hegemón, lo que iba en contra de una premisa base del proyecto político internacional de Brasil: la no confrontación directa con EE.UU. Por eso, el espacio vital del proyecto político de Brasil se limitó a Sudamérica<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> A modo ilustrativo, recordemos simplemente que 4/5 de las exportaciones mexicanas se dirigen hacia el Nafta y así como se da en lo económico, la influencia de EE.UU. también se ve en lo cultural, lo tecnológico y más recientemente en lo militar.

<sup>158</sup> La mayoría de los países de esas regiones han firmado TLC con EE.UU. y en muchos casos han ofrecido el uso de su territorio para el establecimiento de bases militares: Reina Beatriz en Aruba; Hato Rey en Curazao; en El Salvador está la base militar de Comalapa, que hace monitoreo vía satélite y apoya a las bases grandes; En Honduras, la base Soto-Cano, que originalmente se llamó Palmerola y sirvió para entrenar a los “contra” en el intento de derrocar al primer gobierno sandinista, es una estación de radar que da apoyo para entrenamiento y misiones en helicóptero, vigilando cielos y aguas considerados claves para operaciones militares. Esa es la base a la que llevaron al Presidente Zelaya cuando lo secuestraron para sacarlo del cargo. En Costa Rica, con la reactivación de la IV° Flota, se decidió renovar el sistema de radares de la base Liberia y se construirá una nueva base militar en la localidad de Caldera. Tampoco debemos olvidar la base militar de Guantánamo en pleno territorio cubano, donde fueran enviados combatientes irregulares de Afganistán. En Panamá funcionó hasta 2004 la base de Vieques, cuando debió ser desalojada por la presión popular en demanda de su cierre (Modak, 2009).

<sup>159</sup> En este punto debemos hacer referencia nuevamente a los sucesos de Honduras de Junio 2009 donde Brasil para haber tomado una nueva actitud para con América Central como zona de influencia.

Por su parte, el proyecto político venezolano importó una redimensión de su zona tradicional de influencia –ubicada en el Caribe y Centroamérica– hacia América del Sur. El obstáculo más importante del proyecto venezolano era que el país estaba situado dentro de la esfera de influencia de EE.UU. De hecho, Venezuela tenía una dependencia económica con ese país: el 70% de su producción petrolera, su recurso estratégico, tenía como destino los EE.UU. De hecho, una de los fundamentos del proyecto bolivariano era revertir tal situación de influencia/dependencia del hegemon: tanto la suya como la de sus socios y vecinos. Para ello, promovió una nueva lógica de solidaridad energética y comercial. Ahora bien, dado que Venezuela sí confronta directamente con EE.UU, debió volcarse hacia el resto de América del Sur -donde los márgenes de autonomía eran mayores que en Caribe y Centroamérica- para reforzar sus propios márgenes de actuación. Tan ha sido así, que algunos autores hablan del viraje de Venezuela (Mendible, 2007:136). En ese sentido, el acercamiento a Brasil fue una jugada estratégica, pero a la vez una de las pocas opciones válidas para la supervivencia de su proyecto político. De allí también los esfuerzos por fortalecer las relaciones con otros países de América del Sur, como por ejemplo a través de la propuesta de crear un “anillo energético” para asegurar la provisión de energía en la región, o de la expansión del ALBA.

Para reunir a todo ese espacio latinoamericano-caribeño, Venezuela recurrió a la idea de la gran nación latina. Desde la prédica anti-imperialista y la reivindicación constante de los distintos libertadores latinoamericanos, Venezuela propuso a sus vecinos un destino común para la región: la unión latinoamericana. Sin embargo, Venezuela se enfrentaba con dos complicaciones para lograr desarrollar esta función. La primera era que áreas de ese espacio formaban parte de la zona de influencia directa de EE.UU.; situación con la que Venezuela debió lidiar al punto de aceptar socios que hubieran firmado un TLC con EE.UU, algunos de los cuales son parte del ALBA, como es el caso de Nicaragua, muy a pesar de la prédica anti-neoliberal. La segunda complicación era que, a pesar de su vocación sudamericana y sus esfuerzos, las adhesiones las consiguió principalmente en América Central y el Caribe, y no en América del Sur.

## CAPÍTULO IV

# CAPACIDADES ESTATALES DE BRASIL Y VENEZUELA

## EL PODER COMO POSESIÓN

Dedicaremos este capítulo al estudio de nuestro segundo indicador: el poder como posesión. Nos proponemos así, identificar las distintas capacidades estatales que dieron sustento a los distintos proyectos políticos regionales de Brasil y Venezuela. Se trata de una perspectiva de análisis capaz de dar una primera impresión de las posibilidades de injerencia de cada uno de nuestros actores clave en el devenir de la región.

Para realizar tal análisis resulta de suma utilidad tener presente el diferente camino de ascenso seguido por Venezuela y Brasil. Recordemos que Brasil alcanzó una posición de preponderancia en relación a sus vecinos, gracias a un crecimiento generalizado y paulatino de las diversas dimensiones de poder. Venezuela, en cambio, logró posicionarse como actor trascendente en el espacio sudamericano de una manera más abrupta: no por un crecimiento generalizado de sus dimensiones de poder, sino por el uso estratégico del recurso energético y de su liderazgo ideológico alternativo. Es necesario tener presente que, aunque el petróleo siempre fue un factor clave en la política exterior venezolana, con el bolivarianismo se volvió un elemento estratégico.

La situación de Brasil también merece una mención particular ya que su ascenso no siguió camino clásico de acumulación de poder; esto es, a través del fortalecimiento de su aparato militar y del uso del mismo para ir ganando posiciones. Por el contrario, continuando su tradición pacifista, Brasil escogió la senda de las políticas de cooperación, cuidando de que

su liderazgo no se percibiera como hegemónico. Respetando esas premisas, Brasil fue construyendo su poder a medida que incidía en la construcción de su entorno.

Dicho esto, dedicaremos este capítulo a las siguientes manifestaciones de poder: las capacidades demográficas, las capacidades económicas, las capacidades relativas al uso de recursos naturales energéticos, las capacidades construidas a partir de ubicación geoestratégica de país y, por último, la manifestación más evidente de poder, la capacidad militar.

### **3.1.- LA POBLACIÓN COMO CAPACIDAD DE CONSUMO O COMO LEGITIMACIÓN DEL RÉGIMEN.**

Brasil, es un país de dimensiones continentales, con 8.514.877 km<sup>2</sup> y con una población estimada de 190 millones de habitantes, según los primeros resultados del censo 2010 elaborado por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Tanto en extensión geográfica como en población, Brasil se posiciona en el puesto 5° mundial. En superficie, sólo es superado por Rusia, Canadá, Estados Unidos y China. Y en población, los cuatro países que superan a Brasil son: China, India, Estados Unidos e Indonesia (BM-World Databank, 2010; CIA, 2010). Sin embargo, en el contexto sudamericano Brasil representa la mitad de la población de la región.

En perspectiva histórica, Brasil en el año 1990 tenía una población de 146 millones de personas, en el año 2000 ya contaba con 171 millones y en el 2010 alcanzó los 190 millones. Según las proyecciones del Instituto de Estadística de Brasil, en el año 2020 ese país contaría con 207 millones de habitantes (IBGE, 2008). En términos de tasa de crecimiento, eso se traduce en un coeficiente de 1.93 durante la década del 90 y de 1,64 durante el primer decenio del 2000 (IBGE, 2004). Ese crecimiento poblacional en función de la superficie del territorio, importa un crecimiento de la densidad poblacional de 17,26 habitantes por km<sup>2</sup> en 1991, a 19.94 habitantes por km<sup>2</sup> en el año 2000, y a 22,31 habitantes por km<sup>2</sup> en 2010. Además, parte de esa alza en la densidad poblacional ha sido orientado a la ocupación efectiva, a través de la colonización, de zonas con baja o nula presencia humana, en especial ciertas zonas de fronteras.

Por otra parte, lo destacable del crecimiento señalado es que ha estado acompañado de políticas sociales inclusivas y de un mejoramiento de distintos indicadores de desarrollo

humano. Así, la esperanza de vida que en 1990 se ubicaba en los 66,57 años, en el año 2000 era de 70,43 años y para el 2010 ya alcanzaba los 73 años. En proyección, para el 2020 se calcula que llegue a los 76 años promedio (IBGE, 2008). Lógicamente esto es una consecuencia de una serie de medidas sociales como haber logrado que mayor cantidad de gente pueda servirse de una fuente mejorada de agua potable: en 1990, el 88% de la población era beneficiaria de ese servicio (96% en zonas urbanas y sólo el 65% zonas rurales). En 2008 ese índice pasó a ser del 97% (99% en zonas urbanas y sólo el 84% zonas rurales) según el monitoreo conjunto realizado por la OMS y la UNICEF (2010).

En ese mismo orden de ideas, el porcentaje de viviendas habitadas por sus propios dueños aumentó de 19 millones en 1981 (IBGE, 1999), a 31 millones en 2001 y finalmente a 40 millones en 2009 (IBGE, 2009b). Esto revela un incremento de las posibilidades de acceso a la vivienda propia, lo que a su vez prueba el mejoramiento de una multiplicidad de condiciones sociales, económicas y laborales. Es oportuno señalar también el crecimiento en paralelo de la cantidad de viviendas con energía eléctrica, alcanzando una tasa de cobertura del 98% en 2008 (en 1990 era del % 88,6). Aunque si sólo se tomaran las zonas urbanas, la tasa sube al 99,6% (CEPALSTAT, 2009a).

En términos de alfabetización, en el período 2001-2009, la no alfabetización (total) de la población bajo de 14,6% a 11,14%. En términos nominales totales, esos porcentajes representan un universo de 22 millones de personas y de 19 millones de personas respectivamente (IBEG, 2009). Esa disminución, que pareciera ser nimia en valores nominales, resulta considerable si se tiene en cuenta que en ese mismo período la población creció en 18 millones de personas. Más aún si, en lugar de tomar el total de la población no alfabetizada, reducimos el universo de análisis a los niños de 5 y 6 años: en 1991, sólo el 53,91% de los niños de entre 5 y 6 años estaba escolarizado; en el año 2001 el porcentaje alcanzaba un 76,23%; y en 2007, el 86,41% (IBEG, 2007).

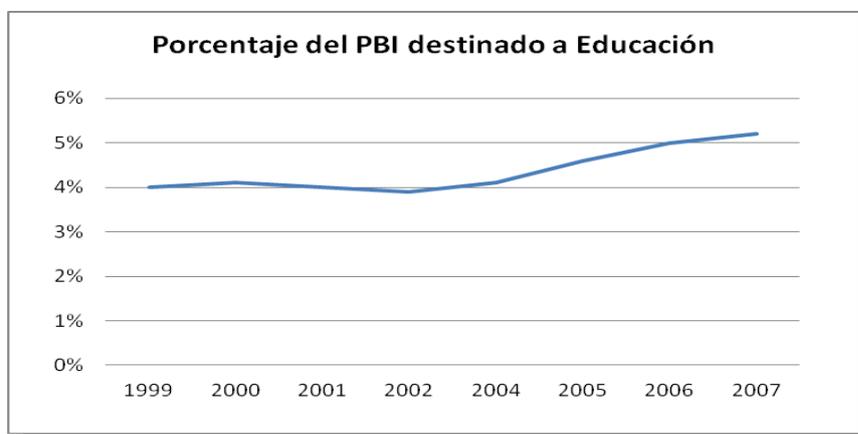
Brasil									
Año	Población (en millones)	Esperanza de vida (años)	Población con acceso a fuente mejorada de agua			Población con acceso a energía eléctrica			Tasa de alfabetización (niños de 5 y 6 años)
			Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	
1990	146	66,57	88%	96%	65%	88.6%	96.8%	53%	53,9%
2000	171	70,43	93%	97%	75%	94.6%	1,0	75.3%	72.2%
2008	193*	73*	97%	99%	84%	98.3%	99.6%	91.4%	86.4% **

Elaboración propia. Fuente: IBEG (2007; 2008), OMS-UNICEF (2010), CEPALSTAT (2009a)

\* refiere a datos del 2010

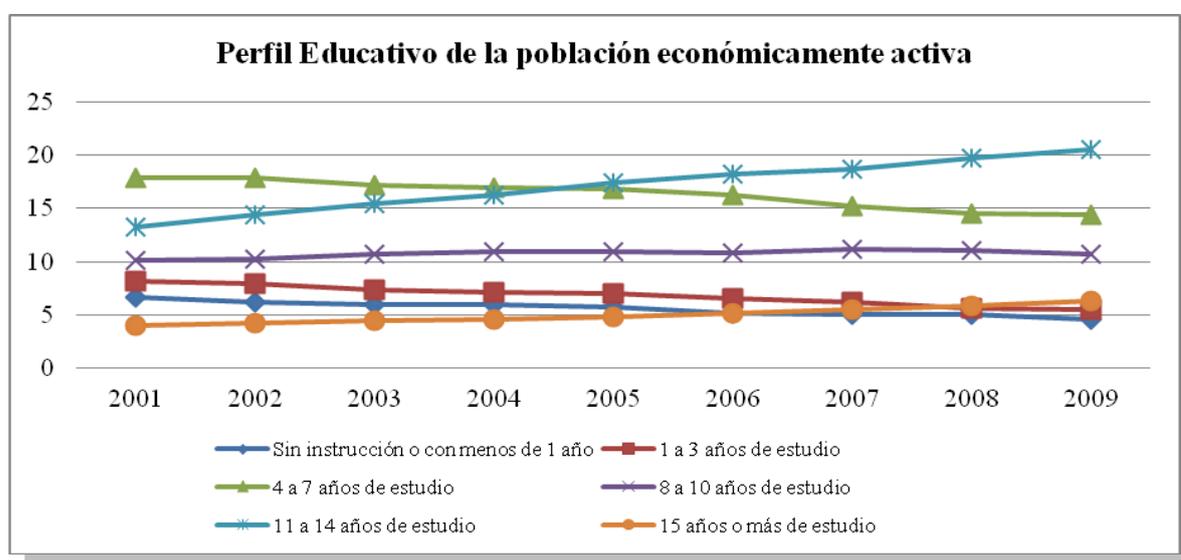
\*\* datos del 2007

El logro en el área de alfabetización fue sólo una de las medidas parte de un conjunto de acciones del estado brasileño para el mejoramiento de la calidad y de las condiciones de enseñanza. Otras medidas han completado aquel aspecto, conformando en su conjunto una verdadera política estatal. Por ejemplo el crecimiento de la cantidad de profesores con títulos superiores en todos los niveles de la educación y particularmente en el nivel elemental –según los números del IBEG (2007) en 1999 sólo el 44% de los docentes de la educación pública poseía formación superior; en 2006, ese porcentaje ascendió al 70,7%-. La reducción del número de alumnos por curso: de 34 en 1999, a 27 en 2006 (IBEG, 2006), es otro buen ejemplo. En el plano de la educación superior, desde 2003 se crearon 30 nuevas escuelas técnicas, se construyeron 25 nuevas extensiones universitarias y se fundaron 14 nuevas universidades, lo que eleva el número a un total 59. En términos de porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), el gasto público en educación supera desde el año 2000 el 4% y en 2007 trepó al 5,1%. Esto evidencia que Brasil apostó seriamente a la formación y cualificación de su sociedad y en particular a alta capacitación de sus profesionales.



Elaboración propia. Fuente: CEPALSTAT (2009b).

Esta línea de acción estatal de educación de la sociedad se orienta a proveer al mercado local de la mano de obra cada vez más calificada que demandaba el propio proceso de industrialización. Y así lo indica la estadística: en 2001 el porcentaje de la población económicamente activa con menos de un año de instrucción o sin instrucción alguna era de 6,7%, en 2009 se redujo a 4,63%. Lo mismo vale para el segmento que le sigue, aquellos que tienen entre 1 y 3 años de formación: del 8,17% en 2001 bajó al 5,48 en 2009%. Correlativamente aumentaron los porcentajes de la población económicamente activa con más de 11 años de estudios formales: de 13,23% en 2001 a 20,5% en 2009. También creció el porcentaje relativo al sector de mayor cualificación, con más de 15 años de formación: de 4,04% a 6,3%, para el mismo período de tiempo (IGBE, 2009c) <sup>160</sup>.



Elaboración propia. Fuente: IBEG (2009b).

Este gráfico representa una mirada desde el punto de vista educativo de las capacidades de producción de Brasil. El crecimiento de sus exportaciones, la internacionalización exitosa de empresas brasileñas, así como el crecimiento del comercio intra-regional, donde Brasil tenía el rol de exportador de productos con valor agregado, necesitaba una mano de obra calificada para atender a esas nuevas realidades. Lo interesante de ello es, además, considerar que ello se hizo sin descuidar al mercado interno brasileño, principal destino de la producción nacional y principal atractivo del sector exportador de países vecinos y también de países de fuera de la región (esta cuestión será analizada con mayor profundidad en el punto siguiente relativo a las capacidades económicas). El Índice de Gini, que mide cuán igualitaria es la sociedad en una escala posible de 0 a 1 –donde el

<sup>160</sup> El grupo de la población económicamente activa definido por tener entre 8 y 10 años de formación se mantuvo a lo largo del período evaluado en el orden del % 10.

primero representa el grado ideal de igualdad y el segundo, lo más inequitativo posible-, refleja ese celo por el mercado interno. La mejora del índice en cuestión en el decenio 1998-2008 (de 0.584 pasó a 0.531) muestra que el crecimiento también fue interno, reforzando la capacidad de consumo de sectores más relegados.

Venezuela, por su lado, es un país con un tamaño mucho menor al de Brasil. Cuenta con una superficie de 916.445 km<sup>2</sup>, siendo el país número 33 en tamaño<sup>161</sup> (CIA, 2010) y con una población de 28 millones de habitantes según estimaciones del Instituto de Estadística Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (INE, 2001)<sup>162</sup>, de lo cual surge que ocuparía el puesto 45° (BM-WORLD DATABANK, 2010; CIA, 2010). Si bien se trata de un país de dimensiones considerables, está lejos de ser quien secunda a Brasil en la región. De hecho, en términos de superficie se ubica en el 5° lugar sudamericano, luego de Brasil, Argentina, Colombia y Bolivia; y en población ocurre algo similar, siendo superado por Brasil, Colombia, Argentina y Perú, en ese orden. Así las cosas, se puede inferir que la razón de su posicionamiento y su poder no radica en sus capacidades demográficas, sino en otra razón: su proyecto alternativo.

A pesar de ello, el proceso bolivariano parece haber repercutido de manera favorable en los indicadores sociales de Venezuela. Sobre todo en lo que refiere al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más relegados. Donde más claro se nota esta influencia es en la educación y la alfabetización. En pocos años Venezuela logró que prácticamente la totalidad de los niños que comenzaban el primer grado terminaran el último grado de la escuela primaria. En números: en 2002 sólo el 80,4% de los niños concluía la primaria, pero para el 2007 lo hacía el 97,2% (CEPALSTAT, 2010a). En términos de cantidad de maestros en los distintos niveles de enseñanza también es notorio el incremento durante el período bolivariano. En 2004, a nivel primario había 172.322 maestros y en 2008 el número era de 212.425; a nivel secundario, en 2004 había 174.739 y en 2008, 217.516 maestros. Finalmente, a nivel superior, de 81.884 en 2004 se pasó a 122.525 profesores en 2008. Cabe aclarar que la educación (junto con la salud) es una de las áreas prioritarias donde el proceso bolivariano manifestó mayor preocupación por mejorar las condiciones de la población. De allí las denominadas Misiones Robinson I y II, inspiradas en las experiencias cubanas, que lograron que Venezuela fuera declarada libre del analfabetismo por la UNESCO en 2005 (Unesco,

---

<sup>161</sup> Sin incluir los 159.542 km<sup>2</sup> en disputa territorial con Guyana (Guayana Esequiba).

<sup>162</sup> El número exacto de la estimación del INE para el 2010 es de 28.833.845 habitantes (INE, 2001).

2005). Sin perjuicio de este logro, el porcentaje del presupuesto nacional destinado a educación en el período que nos interesa no pasó del 3,7% (CEPALSTAT, 2009b).

Las Misiones dan cuenta de la particularidad del proceso bolivariano que supo inventar nuevas fórmulas que permitieran tender lazos directos con la población. Así, encontramos distintos tipos de campañas o misiones. La Misión principal era la denominada “Vuelvan Caras”, que buscaba transformar el modelo económico en un modelo de economía social, incorporando a los ciudadanos. Ella comprendía todas las otras Misiones, que se dividían en 3 grupos: las educativas, las de contenido social y un tercer grupo con destinos varios. Las Misiones Educativas se subdividían según su fin: las que buscaban instruir a personas analfabetas fueron las denominadas Misión Robinson I y II; luego estaban las dirigidas a garantizar la educación básica, denominadas “Misiones Ribas”; y finalmente estaban las consagradas a preparar a los beneficiarios de la educación universitaria, a través de la Misión Sucre. El segundo grupo de Misiones estaban destinadas a la alimentación y a los servicios sociales, como la Misión Barrio Adentro, creada para dotar a las zonas pobres de servicios ambulatorios y de asistencia médica; o la Misión Mercal, que tenía por objetivo permitir una mejor distribución de alimentos a mejores precios a través de mercados locales. Otra Misión importante era la de Habitat, organizada para construir viviendas a la gente necesitada. La Misión Bolívar 2000 tuvo por fin embellecer el espacio público. Finalmente, el tercer grupo de Misiones incluía la Misión Miscelánea para mejorar las condiciones de vida de las etnias minoritarias y marginadas, la Misión Identidad que está destinada a acelerar el trámite de documentación de los ciudadanos o la Misión Vuelta al Campo por la que se promueve la vida agraria (D’Elia, 2006).

En sintonía con la prédica de reivindicación de los sectores más relegados de la sociedad, se puede constatar un alza en la cantidad de hogares que cuentan con los servicios básicos de agua, electricidad y cloacas. En la década del 1990 la tasa de cobertura de esos servicios varió levemente: el servicio de agua potable pasó de 91,8% al 92.4%, el servicio de electricidad subió del 96,9% al 98.8% y el de cloacas del 86,5% al 88.2%. Sin embargo, para el 2007, las tasas de cobertura se habían elevado al 94.5%, 99.5% y 90.6% respectivamente (CEPALSTAT, 2009a). El alza de la expectativa de vida y la baja del desempleo también aportan evidencias de la repercusión positiva del bolivarianismo en la generalidad de la sociedad venezolana: si de 1990 a 1999 la esperanza de vida sólo se incrementó de 71,2 a 72,9, para 2009 trepó a 75 años de edad (OMS, 2009; CELADE, 2009). En lo que respecta al desempleo, el proceso bolivariano impactó fuertemente en esta cuestión revirtiendo la

tendencia hacia el deterioro de la tasa de ocupación que durante toda la década del 90 superó los 10 puntos. En 2000, el desempleo era de 13,9% y en 2008, de 7,3%.<sup>163</sup>

Venezuela						
Año	Población (en millones)	Esperanza de vida (años)	Población con acceso a fuente mejorada de agua	Población con acceso a energía eléctrica	Porcentaje de alumnos que empiezan y terminan el primario	Tasa de desempleo
1990	19	71,5	91,8%	96,9%	--	10,4%
2000	24	72,2	92,4%	98,8%	88,1%	13,9%
2008	28	75*	94,5%	99,5%	97,2% *	7,3%

Elaboración propia.

Fuente: INE (2001), BM-WORLD DATABANK (2010), CEPALSTAT (2010a, 2009a), CELADE (2009), OMS (2009)

\* datos del 2006

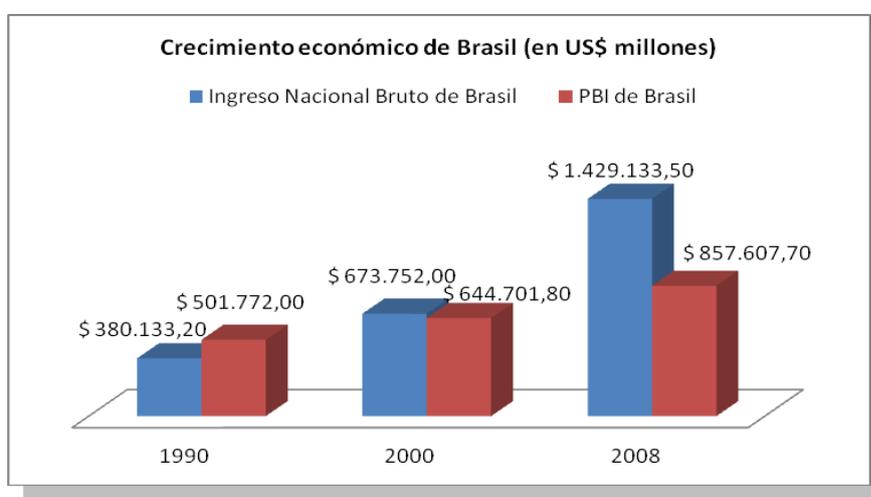
Probamos con esto, que el bolivarianismo, en consonancia con su propia prédica, mejoró de manera general las condiciones de vida de la sociedad venezolana, especialmente las de los sectores más postergados. Pero ese cambio de tendencia no parece haberse traducido –al menos por el momento- en un cambio estructural. Esto nos lleva a identificar a ese fenómeno complejo con algo más bien coyuntural. Esto no le quita mérito ni lógica dentro del propio proceso bolivariano ya que, mientras logre seguir satisfaciendo las demandas de los sectores populares, el proyecto político bolivariano seguirá teniendo el respaldo de la población.

De lo dicho hasta aquí podemos afirmar que la capacidad demográfica de Brasil se tradujeron en fuerza productiva y mayor consumo en el mercado interno y que, en el caso de Venezuela, la capacidad demográfica residió en el apoyo al proyecto alternativo –por las propias perspectivas de mejoramiento que éste implica- aunque no necesariamente en capacidad de producción y consumo de su población.

<sup>163</sup> Sin perjuicio de ello, el proceso bolivariano no parece haber tenido ese grado éxito en otras cuestiones sociales, como por ejemplo el acceso a la propiedad de la vivienda. En la década del 90 la tasa de propietario creció cerca de 4 puntos (del 75,3% al 79,1%), fenómeno que se desaceleró en la primera década del milenio estancándose en el 81,4%.

### 3.2.- UN PROYECTO AL SERVICIO DE LA ECONOMÍA Y UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DE UN PROYECTO.

El Ingreso Nacional Bruto (INB)<sup>164</sup> de Brasil en 2008 llegó a los 1.429.133,50 millones de US\$, con un Producto Bruto Interno (PBI) 857.607,70 millones de US\$ (BM-WORLD DATABANK, 2010), lo que representa en ambos valores, poco más de la mitad del INB y del PBI generado en toda Sudamérica. En comparación con su propia producción anterior el volumen actual del INB representa el triple de 1990 (380.133,2 millones de US\$) y más del doble de lo que se generaba tan sólo 8 años antes, en el 2000 (673.752 millones de US\$). En referencia al PBI mundial, Brasil se convirtió en 2010 en la 7° economía, por sobre Gran Bretaña, Francia, Italia y Canadá (WORLD DATABANK, 2010; CIA, 2010).



Elaboración propia. Fuente: WORLD DATABANK (2010)

Siendo ello así, resulta sencillo comprender por qué Brasil ha logrado posicionarse como un referente comercial, tanto en el ámbito regional como el mundial, de ciertos productos. Lo interesante de ello es que algunos de esos productos no se encontraban entre los que tradicionalmente elaboraba, como es el caso de la carne vacuna. En efecto, de ser un importador de carne a mediados de la década del noventa, pasó a consolidarse como segundo productor mundial de carne vacuna, luego de EE.UU. (FAOSTAT, 2009)<sup>165</sup> y principal exportador del mundo<sup>166</sup>. También tiene el primer puesto en producción y exportación de

<sup>164</sup> El INB comprende tanto lo producido en el país en un determinado período de tiempo (PBI) como lo producido en el extranjero pero remitido a ese país, por ejemplo en forma de dividendos.

<sup>165</sup> Datos evaluados hasta el 2008.

<sup>166</sup> Es oportuno resaltar lo señalado por Eduardo Sampaio, responsable de la Dirección de Promoción Internacional del Agro-negocio del Ministerio de Agricultura de Brasil, respecto al aporte de las Universidades Nacionales de Brasil y del Embrapa -el organismo público de desarrollo científico agropecuario- en el desarrollo científico y a la innovación tanto en ganadería como en agricultura para que Brasil dejara de ser un importador neto de carnes y pasara a ser un productor-exportador y escalara posiciones como exportador de granos, incluso de aquellos que, como la soja, no eran trabajados dos décadas atrás (La Nación, 24.06.2007).

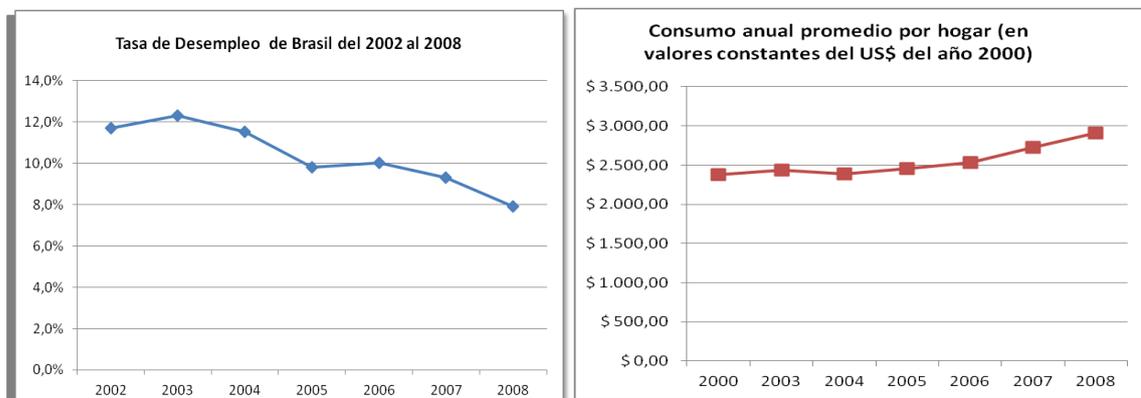
café, caña de azúcar, piñas, naranjas y jugo de naranjas, y el 2° lugar como exportador de calzados, soja y bananas (FAOSTAT, 2009; La Nación, 2007).

Sin perjuicio de los logros en materia de productos no tradicionales en su economía y de haberse ganado un lugar en el podio en el comercio de commodities, Brasil también supo convertirse en un referente mundial en productos de gran valor agregado como: la producción de aviones, la producción de caños de acero sin costura para la exploración de petróleo y la producción de motores mixtos, capaces de funcionar con combustibles fósiles y biocombustibles, energía de la cual también es un referente mundial. A partir de esos datos se concluye que la economía brasileña creció tanto cuantitativa como cualitativamente.

Este crecimiento cualitativo, con epicentro en el desarrollo industrial, es algo que debemos destacar. Tanto las elites brasileñas como el propio Estado han fijado como una cuestión de interés nacional la promoción, la protección de productos con valor agregados hechos en Brasil y la apertura de nuevos mercados para esos productos. Esa política parece haberse acentuado desde el 2004 cuando el porcentaje del aporte de la producción de valor agregado al crecimiento de la economía trepó a 7,8% (en el año 2003 era de 1,3%). Si bien luego mermó, ese porcentaje se mantuvo entre los 2 y 5 puntos de participación en la tasa de crecimiento anual. En términos nominales: en 1990 se generaban productos con valor agregado por 130.610 millones de US\$, en 2003 por 159.249 millones de US\$ y en 2008, el monto llegó a los 196.996,6 millones de US\$ (BM-WORLD DATABANK , 2010).

Una consecuencia que deriva de ese fenómeno, es la necesidad que el sector obrero creciera de forma tal que pudiera responder a la demanda de mano de obra calificada. De allí la decisión del Estado de invertir en educación para generar las condiciones para que ello ocurriera, favoreciendo a su vez la capacidad de consumo en el mercado interno. Esto se puede comprobar del análisis de tres índices. El primero es la disminución de la tasa de desempleo desde el pico máximo de las últimas dos décadas en 2003, que alcanzó el 12.3%, hasta su descenso a 7.9% en 2008 (CEPALSTAT, 2009c). El segundo índice es la virtual duplicación en 8 años del porcentaje de trabajadores con secundario completo: del 17,79% en 1998 al 28,89% en 2006 (BM-WORLD DATABANK, 2010). Todo ello en un contexto de fuerte crecimiento de la población y con ella, de la población económicamente activa: de 83 millones en el año 2000 a 100 millones de trabajadores en 2008. Y el tercero es el aumento del consumo anual promedio por hogar desde el 2003, de 2.438 US\$ per cápita (a valores constantes del US\$ del año 2000) –lo que equivale a 442.885 millones de US\$ totales-, a

2.910 US\$ per cápita (a valores constantes del US\$ del año 2000) en 2008 -lo que equivale a un total de 557.503 millones de US\$-.



Elaboración propia. Fuente: CEPALSTAT (2009c)

Elaboración propia. Fuente: WORLD DATABANK (2010)

Un cuarto índice, relacionado con la situación anterior, en especial con el impulso al consumo en el mercado interno, es la reducción de la pobreza. Lo que sucedió gracias a un conjunto de factores, a saber: el crecimiento económico, las políticas de creación de empleo y redistribución de riqueza y una serie de medidas sociales de socorro como el “Plan Hambre Cero” y “Bolsa Familia”. La pobreza, medida como la población que vive con menos de 2 US\$ por día según el Banco Mundial, en Brasil se ha ido reduciendo paulatinamente en las últimas dos décadas, aunque con mayor aceleración entrado el nuevo milenio. En 1990, la tasa indicaba que el 34,65% de la población era pobre y para 1999, el 29,81%, es decir unos 5 puntos menos. Sin embargo, en 2007 la tasa había bajado en más de 10 puntos: 17,57% (CEPALSTAT, 2007).



Elaboración propia. Fuente: CEPALSTAT (2007)

El dato que mejor ilustra los resultados de la acción estatal tal vez sea el hecho de que en seis años, de 2003 a 2009, 27 millones de brasileños salieron de la pobreza engrosando las

filas de la clase media. Con ello, el sector medio de la sociedad brasileña alcanzó los 91 millones de personas, es decir el 49,22% de la población, y detenta el 46% de la renta nacional. En 2003, la clase media representaba el 37,56% de la población (unos 64 millones de personas) y sólo detentaba el 37% de la renta nacional (Fundación Getulio Vargas, 2009; MercoPress, 08.02.2010).



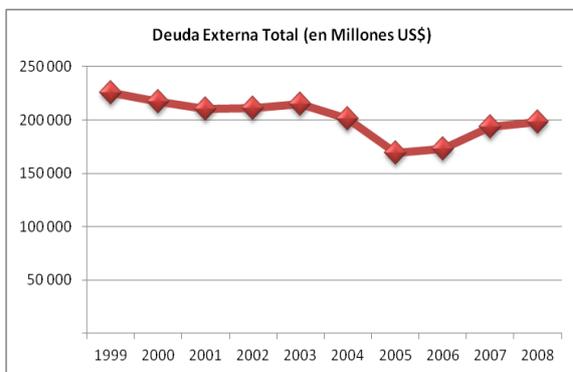
Elaboración propia. Fuente: Fundación Getulio Vargas (2009)

En suma, como surge de todos los indicadores analizados, el proyecto político de Brasil contemplaba el fortalecimiento de la capacidad de consumo de su mercado interno como motor propio de su economía, pero también como principal atractivo de sus actuales y potenciales socios, tanto de la región, como del mundo. Entendemos que ese celo por la actividad de su mercado interno, así como la preocupación por sostener su industrialización fueron los dos pilares del modelo económico brasileiro, al que suelen denominar neo-desarrollista.

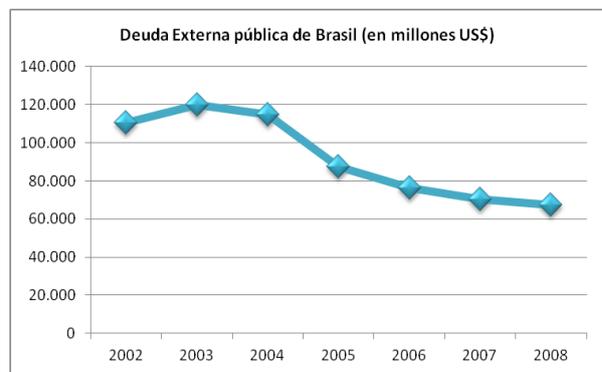
Justamente, en referencia a esa política de desarrollo industrial, quisiéramos destacar dos cuestiones: en primer lugar, el crecimiento de las exportaciones, sin perjuicio del mayor consumo interno; y en segundo lugar, la mayor presencia de las empresas brasileñas en otros países, particularmente de América del Sur. Así, el valor de las exportaciones FOB (free on board) subió de 32.891 millones de US\$ en 1990, a 64.329 millones de US\$ en 2000 y a 118.045 millones de US\$ en 2007 (BM-WORLD DATABANK, 2010), lo que prácticamente duplica la marca anterior y triplica la primera. En cuanto a la presencia de las empresas internacionales en otros países, tanto de la región como fuera de ella, cabe resaltar el apoyo del Estado a través de diversas acciones tendientes a promover y facilitar su internacionalización. Simplemente mencionaremos los viajes presidenciales de promoción comercial en compañía de empresarios locales y los financiamientos del BNDES. Entre las empresas brasileñas que lograron una internacionalización exitosa y que hoy compiten a la par de empresas de países desarrollados se encuentran: la minera CVRD (Companhia Vale do Rio

Doce) con presencia en América, África y Asia, la líder global de compresores Embraco, Sadia y Perdigao de la industria alimenticia, la cervecera Imbev (producto de la fusión de otras dos empresas brasileñas: Antártida y Brahma, que compró la cervecera argentina Quilmes y que en 2004 se fusionó con la belga Interbrew), la fabricante de aviones comerciales de menor tamaño Embraer, el Grupo Votorantim (que abandonó su dedicación exclusiva al sector financiero para ramificarse en áreas del cemento, metal, celulosa, agroindustria, química y energía), la ingeniera-constructora Odebrecht, Aceros Gerdau, la fabricante de autobuses Marcopolo y la cosmética Natura<sup>160</sup>.

Como última referencia al período de bonanza económica de Brasil durante el período que nos interesa analizar (2000-2009), debemos mencionar la reducción del porcentaje de la deuda externa en relación al PBI: en 2003 ascendía al 43%, pero en 2008 descendió al 16% del PBI. Esa reducción se reprodujo también en términos nominales: en 1999 la deuda externa era de 225.610 millones de US\$ y en 2008, de 198.361 millones de US\$, habiendo pasado por un momento de mayor desendeudamiento en 2005 con un monto de 169.451 millones de US\$. Si nos concentramos únicamente en la deuda pública externa de Brasil la reducción es aun más significativa: en el período 2003- 2008, la deuda nominal pasó de 119.785 millones de US\$ a prácticamente la mitad: 67.351 millones de US\$ (CEPAL-DDE, 2009).



Elaboración propia. Fuente: CEPAL-DDE (2009)

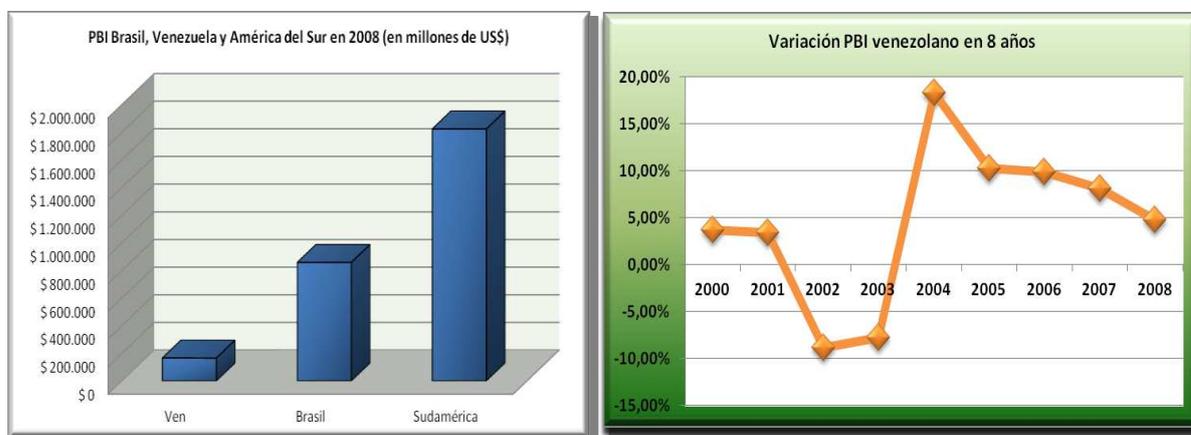


Elaboración propia. Fuente: CEPAL-DDE (2009)

Por el lado de Venezuela, las capacidades económicas presentan otras dimensiones y otras características. El INB venezolano en 2008 fue de 256.024,6 millones de US\$, es decir: un quinto del INB brasileño y el equivalente a un décimo del INB sudamericano. Las mismas proporciones se reproducen respecto del PBI venezolano, que en 2008 fue de 165.459 millones de US\$ (BM-WORLD DATABANK, 2010). En cuanto al comportamiento económico

<sup>160</sup> La presencia de empresas multinacionales que no tienen origen en el mundo occidental desarrollado, como Estados Unidos o Europa, sino en América Latina ha sido calificado por algunos autores como el fenómeno de las "Multilatinas". Respecto a este fenómeno y las claves de su crecimiento y adaptación a las condiciones del mundo globalizado, recomendamos el trabajo de Rivera (2007).

de Venezuela se puede decir que ha sido oscilante. Así, por ejemplo, luego de comenzar el milenio con 4 puntos de crecimiento en su PBI, decreció 9 y 8 puntos en 2002 y 2003 respectivamente, para luego volver a crecer 18 puntos en 2004. Desde entonces, el ritmo de crecimiento mermó pero terminó siempre con saldo positivo hasta 2008 (10 punto en 2005 y 2006, 8 puntos en 2007 y 5 puntos en 2008).



Elaboración propia. Fuente: WORLD DATABANK (2010)

(2010) Elaboración propia. Fuente: WORLD DATABANK

La explicación de esos altibajos parece estar relacionada con la matriz económica del país donde las exportaciones, especialmente las de energía, tienen un peso determinante en el crecimiento o no del país. En efecto, si se compara el año 2004 (en que el país creció a 18%) con el 2002 y el 2003 (cuando decreció en 9 y 8 puntos respectivamente) se ve cómo el aumento de exportaciones públicas de petróleo de 18.735 millones de US\$ a 27.954 millones de US\$ catapultó el crecimiento (CEPAL-DDE, 2009). Sin embargo, no es el único factor que explica el repunte económico: la recuperación de producción de mercaderías con valor agregado en el 2004 a niveles que conoció Venezuela en 1997 (alrededor de los 52 mil millones de US\$) también es un elemento de peso explicativo.

Las exportaciones de petróleo en 2004 representaron -prácticamente- el 84% del total de exportaciones, lo que demandó un incremento de producción de la capacidad diaria de barriles de crudo de 2.810 a 3.143 (lo que llevó a Venezuela a ser el 4° productor mundial de crudo). Esto refleja la importancia del petróleo en las exportaciones venezolanas; sobre todo en un contexto de alza de su precio. Analizando el espacio que ocupó el petróleo en el comercio exterior de Venezuela vemos que durante la década del 90 rondó el 80% del total de exportaciones y que, a partir del 2004, esa proporción ha crecido hasta alcanzar el 95,89% en el año 2009 (BM-WORLD DATABANK, 2010).



Elaboración propia. Fuente: CEPAL-DDE (2009)



Elaboración propia. Fuente: WORLD DATABANK (2010)

Podemos decir, entonces, que a diferencia del perfil productivo de Brasil, que se caracteriza por su diversificación y por la aplicación de valor agregado, el de Venezuela se concentra en la generación de energía, principalmente para exportar, y de alimentos. Los productos manufacturados con alto valor agregado son de menor cuantía y no resultan ser el elemento determinante de la economía venezolana. Así, por ejemplo en 2006, la explotación petrolera y minera representó el 30% del PBI anual, mientras que la producción de manufacturas representó el 15,1% del PBI, siendo la mayor parte dedicada a la elaboración de productos con poca agregación de valor y tan sólo el 1,7% representante de la fabricación de automóviles, equipos y motores (CEPALSTAT, 2009d). Ese perfil económico, es lo que nos lleva a identificar a Venezuela como una economía rentista, ya que sus principales ingresos no provienen de la actividad productiva sino de un extractiva que, además, no ocupa a una parte significativa de la sociedad y es fundamentalmente aprovechada por el Estado. Como se observa en los cuadros anteriores, la extracción de petróleo es la principal forma de vinculación comercial de Venezuela con el mundo: más del 90 % de las exportaciones desde el 2006. Ahora bien, dada la poca agregación de valor agregado, ello trae aparejado una vulnerabilidad externa por el impacto de la variación de precios del crudo.

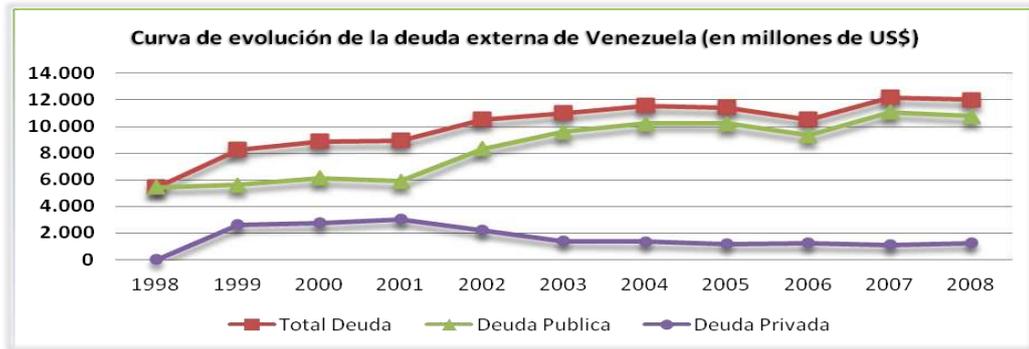
Por otra parte, también debemos mencionar que, a pesar de ser el sector que mayores ingresos genera, el sector petrolero no ocupa (de manera directa) una cantidad de trabajadores en correspondencia con su importancia en el PBI. En las últimas dos décadas apenas ha ocupado el 1% -promedio- de la fuerza de trabajo (CEPALSTAT, 2010b). Paradójicamente, ha sido la agroindustria, la automotriz, la metalmecánica y el sector textil los que generaron mayor empleo aún cuando, todos ellos sumados, no alcanzaren a generar para Venezuela los ingresos que aportaba el petróleo. Esta es otra diferencia importante con Brasil ya que la matriz económica de Venezuela no se ha orientado hacia el fortalecimiento de la producción interna y de la capacidad de consumo de su población.

En ese sentido, es interesante comparar la composición de los sectores trabajadores de uno y otro país. El de Venezuela contaba para el año 2008 con unos 12 millones de trabajadores (poco más que la décima parte de la fuerza de trabajo brasileña). El 20% de ellos eran empleados en el sector industrial. Ese porcentaje no se aleja de los parámetros brasileños aunque, a juzgar por los productos finales de bajo valor agregado en el caso venezolano, se puede inferir que hay una demanda menor de mano de obra calificada. En el área de la agricultura los porcentajes sí difieren ya que en Venezuela sólo el 10% de la población económicamente activa es ocupada en ese sector, cuando en Brasil el porcentaje es el doble (si bien tomamos como referencia el año 2006, la relación es una constante en las últimas dos décadas). La tasa de desempleo ha sido también una diferencia con Brasil: durante los años 90 siempre fue de dos dígitos, creciendo paulatinamente hasta el 18% en 2003 (coincidiendo el pico de 13,2% medido en Brasil); pero desde entonces, la tasa ha disminuido considerablemente hasta llegar al 7,3% en 2008 -unos 0,6 puntos por debajo de la marca brasileña ese mismo año- (CEPALSTAT, 2009c).

La pobreza en Venezuela (medida como la población que vive con menos de 2 US\$ por día según el Banco Mundial) creció durante toda la década del 90, del 17,7% en 1990 al 30,47% en 1998, y llegó al 40,6% en 2003. Luego, con la recuperación económica de los años sucesivos y acompañadas por las políticas activas del estado –como por ejemplo las misiones – se logró reducir esa tasa a 15,71% en 2006 (CEPALSTAT, 2007), dos puntos por debajo de la tasa brasileña del mismo año.

En otro orden de ideas, vale la pena considerar la política relativa al endeudamiento externo de Venezuela para comprender el funcionamiento de su proyecto político y marcar otra diferencia con el de Brasil. De la comparación anual, surge que el monto de la deuda ha crecido ininterrumpidamente en las últimas dos décadas. El mayor crecimiento se registra a partir de 1998 cuando el monto ascendió de 5.467 millones de US\$ a 12.027 millones de US\$ en el año 2008 (CEPAL-DDE, 2009). Sin embargo, ese crecimiento del monto nominal no se tradujo en un crecimiento en función del PBI de Venezuela. De hecho, los 5.467 millones de US\$ de 1998 representaban el 42,52% del PBI, pero los 12.027 millones de US\$ de 2008 sólo equivalían al 16,7% del PBI. Además del crecimiento nominal de deuda, la otra diferencia con Brasil radica en la curva de evolución de la deuda pública: ésta no sólo no ha disminuido, sino que es la que ha impulsado el crecimiento de la deuda externa. Para 2008, la deuda externa privada ascendía tan sólo a 1.273 millones de US\$ de 12.027 millones de US\$. Esto lleva a pensar en el rol y la presencia del Estado en el proyecto bolivariano, como sujeto activo en la

economía y haciéndose cargo de la realización de determinadas áreas, como la explotación petrolera.



Elaboración propia. Fuente: CEPAL-DDE (2009)

En suma, Brasil ha logrado fortalecer sus capacidades productivas y consolidarse como referente comercial a nivel mundial, tanto en productos tradicionales de su economía, como en productos de más reciente incorporación, tales como la carne ovina, aviones y motores. Paralelamente, ha procurado alimentar su capacidad de consumo interno a punto tal que su mercado interno se volvió una atracción para los demás estados. Todo ello, llevado a cabo a través de políticas amigables con el mercado que, a fuerza de buenos resultados, ha redundado en la internacionalización exitosa de empresas brasileñas, muchas de las cuales han alcanzado el estándar de competidor mundial de primera línea. Por su parte, las capacidades económicas de Venezuela radicarón, fundamentalmente, en la posibilidad de recurrir a sus reservas energéticas como motor de su desarrollo interno. En ese proceso, ha sido el estado quien ha tenido un rol protagónico y directo, lo que le ha permitido atender por sí mismo las necesidades sociales de los sectores populares y mostrarse como una solución alternativa a la necesidad de coordinar las fuerzas productivas a través del mercado para satisfacer las necesidades de la sociedad.

### 3.3.- ENERGÍA PARA EL DESARROLLO, ENERGÍA PARA RELACIONARSE.

Entendimos conveniente un análisis individual de la cuestión energética ya que, a través de la distinta utilización de este recurso, se puede apreciar cómo se orientaron las capacidades estatales de Brasil y de Venezuela y el diferente funcionamiento de sus proyectos. Veremos que en el caso venezolano, el recurso se emplea como herramienta fundamental de su desarrollo interno y de vinculación internacional, especialmente en el ámbito regional. En tanto que Brasil lo destina a alimentar el desarrollo industrial de su

economía, previendo el abastecimiento necesario para asegurar la continuidad de su capacidad productiva.

Según datos del Banco Mundial (WORLD DATABANK , 2010), en 2009 Venezuela poseía en su territorio la 7ª reserva mundial de petróleo, con el 7,37% de las reservas mundiales comprobadas. Sin perjuicio de ello, en 2004 supo ser el 4º productor mundial de crudo y el 6º exportador mundial. Aunque para 2010, ya había relegado algunas posiciones como consecuencia de una merma en la producción diaria de crudo, que descendió a niveles anteriores al 2004: de 3100 barriles diarios a 2400. En dicho año, Venezuela era el 10º productor mundial, con 2.472 barriles diarios, y el 8º exportador de crudo, con 2.182 barriles diarios (WORLD DATABANK, 2010). Más allá de las posiciones y la cantidad nominal, lo que queremos destacar aquí es que prácticamente la totalidad de lo producido era exportado. Vale recordar que esta disponibilidad energética no es una novedad para Venezuela. Por el contrario, históricamente se ha insertado internacionalmente haciendo uso de su carácter de país petrolero y, de hecho, fue miembro fundador de la OPEP. Sin embargo, desde 1999 este recurso comenzó a ser usado de una manera estratégica para el proyecto político bolivariano, como palanca para el desarrollo nacional y como herramienta de proyección regional del propio proyecto.

A través de distintos acuerdos petroleros, algunos canalizados en nuevos organismos petroleros como Petrocaribe, el gobierno de Chávez se ha servido de este recurso como herramienta político-diplomática, más que como mercancía. De ese modo y en función de quién fuera el socio, su comercialización dejó de estar definida por las reglas de la oferta y la demanda y pasó a regirse por consideraciones políticas nutridas de vinculación de cuestiones. Esto le ha reportado a Venezuela una serie de socios preferenciales a quienes vende el petróleo a menor precio y con un financiamiento especial. En la lógica del proyecto, esas vinculaciones trajeron aparejadas la propia impronta alternativa, aún cuando muchos de esos socios no compartieran el pensamiento bolivariano. Lo interesante de la situación es que, por paradójico que resultara, el éxito de esa política llevó a que muchos se asociaran a pesar de encontrarse en las antípodas ideológicas del chavismo, como fue el caso de Oscar Arias en Costa Rica, aliado de las políticas liberales de EE.UU; o el de Manuel Zelaya en Honduras, quien incluso llegó solicitar el ingreso al ALBA -acción revertida luego del golpe en Junio 2009-; o el de algunos estados-islas del Caribe anglófono. A partir de la constitución del ALBA, el uso del petróleo como herramienta de interlocución y su vinculación con otros temas se perfeccionó.

En el espacio extra-regional, la capacidad petrolera también fue explotada con fines de vinculación internacional pero concentrada en Potencias como Rusia, China e Irán (también con Siria y Bielorrusia). La elección de esos socios no era inocente ya que se trataba de países que respondían a una línea discursiva anti-estadounidense. En ese sentido, el caso más evidente tal vez haya sido la vinculación con Irán. En todos los casos el petróleo, o el fruto financiero de su explotación, fue la moneda de cambio para intentar diversificar los destinos de sus exportaciones de energía o para adquirir tecnología o armamento. A pesar de la importancia de este aspecto en el proyecto político bolivariano para fortalecer el multilateralismo en el orden internacional, sólo nos ocuparemos tangencialmente de este tipo de relaciones extra-regionales en la medida que hagan a la dinámica sudamericana.

Esta política de utilización de la energía de parte de Venezuela, ha sido tanto una fortaleza del proyecto bolivariano, como su propia debilidad. Lo primero por la importancia que tiene el recurso en la sociedad moderna. El mero dato del precio preferencial y sus posibilidades de financiamiento fueron un argumento de peso suficiente para estrechar lazos con Chávez, aún cuando ello implicara un esfuerzo por diferenciarse ideológicamente, cuidando de no perder la provisión privilegiada de energía. El cálculo racional de Venezuela era que, más allá de las adhesiones ideológicas materializadas en el ALBA, las nuevas sociedades petroleras le reportarían eventuales apoyos o acompañamientos, pero por sobre todas las cosas, distorsionaban el cálculo de costo-beneficio de los EE.UU. allí donde Venezuela llegaba con sus acuerdos petroleros. De hecho, Venezuela se volvió la principal financiera del Caribe, incluso más que EE.UU., y muy especialmente en lo que hace a cooperación para el desarrollo (Riggiozzi, 2011). Por otra parte, este instrumento también constituyó la debilidad del proyecto por lo limitado y la volatilidad de su precio. Como se comprobó con la “huelga petrolera” de diciembre 2002 a febrero 2003, cualquier eventualidad en el proceso de producción del petróleo deja a Venezuela en una situación complicada por la dependencia que ha generado de ese producto no ya sólo a nivel de sus cuentas nacionales, sino ahora también, a nivel de la supervivencia de su propio proyecto regional. Las oscilaciones del precio juegan un papel similar: una baja del precio puede comprometer los recursos financieros que Venezuela necesita para mantener sus condiciones de paymaster y así preservar la iniciativa internacional.

En cambio, Brasil ha explotado sus recursos energéticos volcándolos principalmente a su mercado interno. En efecto en 2009, Brasil ya era el 9º productor mundial de petróleo,

incluso por sobre Venezuela<sup>161</sup>. Resulta oportuno recordar que, gracias al descubrimiento de noviembre de 2007 en el Bloque del Tupi en las costas de San Pablo y al de mayo de 2008 en el Atlántico Sur, de mayor magnitud que el anterior, Brasil podría haber triplicado sus reservas y estaría en condiciones no sólo de autoabastecerse sino de convertirse en un exportador nato. También en referencia a su ubicación mundial, Brasil era para 2009, el 7° consumidor de petróleo más importante del mundo, pero ubicado en el puesto 27° como exportador del oro negro, dedicando menos de un quinto de su producción al mercado externo (WORLD DATABANK, 2010). Ello prueba que la producción de crudo era direccionada a satisfacer la demanda de energía en el mercado interno, principalmente de parte de la industria local. En materia de gas natural las cifras son aún más contundentes: teniendo una producción cercana a la de Bolivia (14.200 millones de m<sup>3</sup> y 10.280 millones de m<sup>3</sup> respectivamente en 2008 (WORLD DATABANK, 2010), Brasil debe importar 8.440 millones de m<sup>3</sup> para satisfacer el mercado interno.

Debido a esta carencia y a su capacidad agrícola, Brasil también decidió explotar otro tipo de energía: la de los biocombustibles, siendo el 4° productor mundial de biodiesel, cuestión que lo ubica como un socio preferencial con Estados Unidos (1° productor mundial). Siempre en función de su demanda interna, un tercio del parque automotor brasileño utiliza este tipo de combustible. Esta cuestión fue particularmente preocupante para Venezuela ya que la propagación de esta fuente de energía, disminuiría su importancia en el mercado energético; más aún teniendo en cuenta su imposibilidad de explotar los biocombustible dado el atraso tecnológico de su sector agrícola.

Es interesante ver, entonces, cómo a pesar de las reconocidas reservas que tienen ambos países, cada uno, coherentemente con sus proyectos políticos, emplea este recurso de una manera diferente. Uno preocupado por su mercado productivo interno, lo que es condición para ser un centro de atracción económico, tanto para vender, como para producir en tierra brasileña. Y el otro, dándole un uso estratégico para su proyecto alternativo, aunque ello acentúe su dependencia externa y su vulnerabilidad ante una eventual oscilación de precios o de producción petrolera. Esto, de alguna manera, adelanta las proyecciones y posibilidades del proyecto político de cada uno.

---

<sup>161</sup> Según estimaciones del 2009, Brasil producía 2.572 barriles diarios de crudo, superando los 2.472 de Venezuela (WORLD DATABANK, 2010).

### **3.4.- LA UBICACIÓN GEOGRÁFICA COMO CAPACIDAD DE PODER Y COMO CONDICIONANTE DE SU EJERCICIO.**

Nos interesa destacar aquí cómo cada uno de nuestros actores clave operó en función de su realidad geográfica. En otras palabras, nos interesa analizar cómo intentaron aprovechar su ubicación y disponibilidades geográficas como capacidad de poder, de construcción de liderazgo, como un recurso de su propio proyecto político. Ya dijimos que Brasil es un país de dimensiones continentales y eso lo lleva a tener contacto inmediato con 9 de sus once vecinos sudamericanos: Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Sólo escapan a esa inmediatez Ecuador y Chile. Además, es el único país latinoamericano que tiene frontera directa con un territorio de un estado de la Unión Europea, la Guyana Francesa, lo que le reporta “diálogo de vecindad” con Francia, más allá de las demás vinculaciones que puedan entablar.

Sabiendo esa realidad, Brasil sudamericanizó su política exterior a principios del nuevo milenio y comenzó a operar a partir de su propia geografía. Decidió estrechar vínculos con los estados sudamericanos y asumió esa relación como condición de su inserción internacional. Su tipo de liderazgo consensual -proponiendo a los liderados lo que supuestamente les interesaba o les convenía- le permitió comprometer a toda Sudamérica a través de un sistema de cooperación en transporte, comunicación y energía. Y así logró excluir a México, su tradicional competidor por el liderazgo regional (Giacalone, 2006:77) y generar una lógica inédita de cooperación sudamericana, que tenía a Brasil como actor principal y le permitía atemperar la presencia del hegemón.

La IIRSA es un buen ejemplo de esa utilización de la geografía como capacidad de poder a disposición de su proyecto político y de la construcción de su liderazgo. Gracias a ella consiguió implicar a todos los países de Sudamérica en un verdadero sistema de cooperación con identificación de objetivos, acuerdo sobre un plan de acción y construcción de una ingeniería financiera para implementarlo. Esta red de comunicaciones fomentaría el intercambio intra-regional gracias al abaratamiento de costos y el acortamiento de los tiempos de transporte de mercaderías. Esto benefició a todos los países involucrados, pero fundamentalmente a Brasil que encontraba en el Sudamérica a los compradores de sus productos con valor agregado. Otro beneficio para Brasil ha sido el acceso a la cuenca del Pacífico a través de los corredores bioceánicos, contribuyendo a consolidar su calidad de referente comercial de orden mundial. Además, esta integración de infraestructura generó una lógica de comunicación permanente en las fronteras, lo que importa una novedad en la historia sudamericana, como ya se señalara.

En el marco de esta iniciativa, además, no debemos perder de vista la capacidad “inversora” de Brasil, a través del BNDES, su banca nacional de desarrollo, que contribuyó al establecimiento de empresas brasileñas en países vecinos, por ejemplo, para la realización de las grandes obras de ingeniería civil. A modo ilustrativo, podemos volver a mencionar el caso de Odebrecht y las licitaciones ganadas para construir: el “Puente Continental-Carretera Interoceánica Sur”<sup>162</sup>, el “Corredor Vial Interoceánico Sur”, el proyecto “La Bocana-Mejoramiento y Ampliación de la Boca de Entrada del Terminal Portuario del Callao” y el mejoramiento de la ruta “Eje Multimodal Amazonas Norte”, todas ellas en Perú (Odebrecht Perú, 2011); el “Sistema Vial II- Puente Mixto sobre el Río Orinoco”<sup>163</sup>, el “El Sistema Vial III Puente sobre el Río Orinoco”, el “TAEJ - Terminal de Embarque de Crudos Off Shore”, en Venezuela (Odebrecht Venezuela, 2011); el “Gasoducto San Martín” y el “Gasoducto Neuba II”, la “Ampliación Gasoductos Argentina” y la “Planta de Reformado Catalítico Continuo-La Plata”, en Argentina (Odebrecht Argentina, 2011).

Otro uso de la geografía como capacidad fue la convergencia entre el Mercosur y la CAN. La integración económica de México con EE.UU y Canadá, a través de la constitución del TLCAN (o NAFTA), tuvo un impacto negativo en las exportaciones de productos manufacturados brasileños a EE.UU. y de productos agrícolas argentinos y brasileños a México (Chami Batista, 2002). A modo de compensación, Brasil se propuso generar un espacio de comercialización privilegiado en América del Sur para desplazar las exportaciones manufactureras de México. Vale la pena destacar que no todos los participantes tenían el mismo entusiasmo por lograr esa convergencia, ya que los beneficios económicos no estaban distribuidos igualitariamente. Brasil en tanto productor de manufacturas, era el principal beneficiario. A pesar de ello, el objetivo fue alcanzado justo antes de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones con el ACE 59 entre el Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela (Bolivia y Perú ya estaban vinculados comercialmente al Mercosur a través de los ACE 36 y 58, respectivamente). Así, con el “mercado sudamericano” Brasil consiguió hacerse de una economía de escala donde vender esos productos (principalmente automóviles, electrodomésticos y productos informáticos) sin verse afectado por su menor competitividad a nivel global.

Esta sudamericanización del subcontinente debe entenderse como una audaz política brasileña por ampliar su espacio vital a toda América del Sur, sirviéndose de la distancia del hegemon para con sus vecinos sudamericanos. Recordemos que la presencia de EE.UU. en

<sup>162</sup> Inaugurado el 15 de Julio de 2011 < <http://www.odebrecht.com.pe/es/noticias/inauguracion-del-puente-continental-carretera-interoceanica-sur> >.

<sup>163</sup> Inaugurado el 13 de Noviembre de 2006 < <http://www.ve.odebrecht.com/obras-sistema-vial-II.php> >.

América Latina disminuía de Norte a Sur, siendo el Cono Sur el punto de mayor margen de maniobra. La conformación de esta nueva región puso una nueva frontera a la incidencia del hegemon, elevando los costos de su permanencia del hegemon en ese espacio. Al mismo tiempo, Brasil lograba cercar su región frente a México, desvinculándolo de la competencia por el liderazgo regional. Coincidimos, en este aspecto, con quienes sostienen que la inserción mexicana con América del Norte es irreversible en el mediano y corto plazo y pensamos que el proceso sudamericano se ha vuelto una condición de la política latinoamericana de México. Ello explica el interés de México en la constitución de la CELAC, como instancia en la cual mantener un contacto con sus vecinos sudamericanos por fuera de la Unasur.

Venezuela, por su parte, también ha sabido explotar las ventajas de su ubicación geográfica privilegiada. Ello, con dos notas de novedad: la primera refiere a la modalidad en que lo hizo y, la segunda, refiere a la ampliación de su acción internacional hacia espacios que antes no pertenecían a su área de incidencia predilecta. Al decir de Romero (2004:251), Venezuela desde 1958 ha jugado en su política exterior con la idea de tener múltiples identidades, a la vez andina, caribeña, tercermundista, hemisférica, latinoamericana y amazónica. La relación con el Caribe es de particular importancia ya que ha sido el espacio donde históricamente ha proyectado su política de promoción de la democracia (representativa) y su petróleo. El Caribe ha sido una constante de su política exterior en tanto zona de influencia de Venezuela. El motivo radica en que fue una zona histórica de tensión para Venezuela por la amenaza soviético-cubana (y por la disputa del mar territorial con Colombia). Actualmente, esa zona pasó a ser un espacio de cooperación (2004: 258), donde la influencia se ejerce en función del nuevo proyecto político venezolano, como lo evidencia Petrocaribe y la misma composición del ALBA.

La segunda nota de novedad en el uso de su ubicación geográfica para su proyecto político fue su proyección hacia el Sur, hacia América del Sur, hacia Brasil, Bolivia, Argentina. Desde la prédica, la razón dada para esa nueva orientación ha sido su propia identidad latinoamericana-caribeña, que es además un mandato de la propia Constitución Nacional de 1998: el Art. 153 del texto constitucional dispone: “La república promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña” (el subrayado es nuestro)<sup>164</sup>. Pero a la luz de sus posibilidades de acción y de sus objetivos políticos, la sociedad con países con

---

<sup>164</sup> En comparación con la constitución de Brasil, reformada en 1988, el objetivo la integración refiere únicamente a América latina, poniendo como meta la creación de una comunidad latinoamericana de naciones. En su Título I, relativo a los “Principios Fundamentales”, textualmente reza: “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina mirando hacia la creación de una comunidad latinoamericana de naciones” (el subrayado es nuestro).

mayor margen de maniobra –y por ende ubicados más al Sur- se imponía como necesidad de su propio proyecto. En este sentido, la apertura hacia ese nuevo ámbito de acción debe interpretarse como una actitud defensiva, de preservación, distinto al caso de la delimitación propositiva de Brasil. Los frutos de esa proyección han sido más bien magros en comparación con los esfuerzos de Venezuela por crear condiciones de adhesión. A pesar de las propuestas de crear un Anillo Energético Sudamericano, de construir el Gasoducto del Sur, de crear Petroamérica, de la compra de bonos a la Argentina, la única adhesión ha sido la de Bolivia, pero sólo cuando asumió Evo Morales la presidencia de ese país. Esto no le resta importancia a la alianza estratégica con Brasil ni a la sociedad con Argentina para contener a Brasil en su núcleo duro, el Mercosur, pero el objetivo de lograr adhesiones no fue alcanzado.

Por eso es menester considerar la importancia del Caribe para Venezuela. Tal vinculación le ha servido a Venezuela para compensar las dificultades con las que se topó en Sudamérica. La apoyatura en el Caribe también le ha sido útil para sobrellevar su retiro intempestivo de la CAN y el -por el momento malogrado- intento de ingreso al Mercosur como miembro pleno. Por complementariedad y volumen de intercambio, la asociación al Mercosur no le era conveniente<sup>165</sup>. Sin embargo, la decisión de sumarse a ese bloque se basó en la necesidad de ruptura con la CAN en un momento en que parecía que todos sus miembros lograrían TLC con EE.UU y, además, en la necesidad de participar en el núcleo duro del poder regional de Brasil, su competidor por el liderazgo. Gracias a ello, Venezuela logró posicionarse en una situación de especial convivencia y sociedad con su competidor. Sin ánimos de adelantarnos en el análisis, digamos simplemente que ambos contendientes pretenden utilizar esa convivencia para su proyecto político.

Vemos, entonces, que la geografía, además de permitirle recurrir a su proyección histórica para con el Caribe, también ha sido un condicionante del ejercicio del poder. Estar situada en un ámbito donde la presencia del hegemon era importante, vinculada en la subregión andina con países en tren de firmar TLC del tipo Norte-Sur, hizo que Venezuela ensayara una proyección hacia el Cono Sur en búsqueda de márgenes de maniobra.

---

<sup>165</sup> Por los niveles de intercambio y de complementariedad, a Venezuela le hubiera sido más conveniente mantener la membrecía en la CAN (CEPAL-DDE, 2009).

### **3.5.- LA CAPACIDAD MILITAR COMO RECURSO TRADICIONAL DE PODER O COMO CAPACIDAD ESTRATÉGICA DE PRODUCCIÓN**

Anteriormente hemos señalado que Brasil se había apartado del camino tradicional de crecimiento, el fortalecimiento militar, y que, en cambio, había logrado un crecimiento a través del crecimiento generalizado de otras dimensiones de poder, como la demográfica y la económico. Sin embargo, ello no obsta a que haya incrementado sus gastos en defensa durante nuestro período de análisis. Lo interesante aquí será ver de qué manera lo hizo y cómo impactó ello en su proyecto político. Por su parte, Venezuela también se ha reforzado militarmente, aunque con una planificación más de corto plazo, urgida por la propia lógica de confrontación imperialista que define el proyecto bolivariano.

Vemos, entonces, que tanto Brasil como Venezuela han incrementado sus gastos de defensa a lo largo de las últimas dos décadas. Brasil, lo hizo de manera constante y progresiva. Si bien en relación al PBI, el porcentaje ha disminuido levemente -1,9 % del PBI en 1990; 1,7 % en 2000 y 1,5 % en 2008-, en términos nominales el aumento ha sido considerable: en 1990 disponía de 12.161 millones de US\$ de sus ingresos para gastos militares; en el año 2000 invertía 19.550 millones de US\$ y en 2008, 23.302 millones de US\$ (SIPRI, 2009). Se interpreta de tales datos que, si bien el gasto en defensa ha aumentado, no lo ha hecho en la medida que ha aumentado el PBI de Brasil. Ello da cuenta que lo militar no ha sido el atributo de poder saliente del gigante sudamericano. Aún así, no debemos perder de vista su relevancia en el contexto regional: los gastos militares de Brasil en 2008 representaron la mitad de los gastos militares de toda Sudamérica -el 47,36%, para ser más precisos-. Tal participación ha mermado levemente desde el año 2000, cuando los gastos de Brasil llegaron a ser el 54,86% de Sudamérica, lo que se explica por el importante gasto militar de Colombia que del 13% en el 2000, pasó a representar el 18,45% de Sudamérica. Aun así, Brasil sigue consolidado en el primer lugar, duplicando los gastos del segundo en la lista, justamente Colombia.

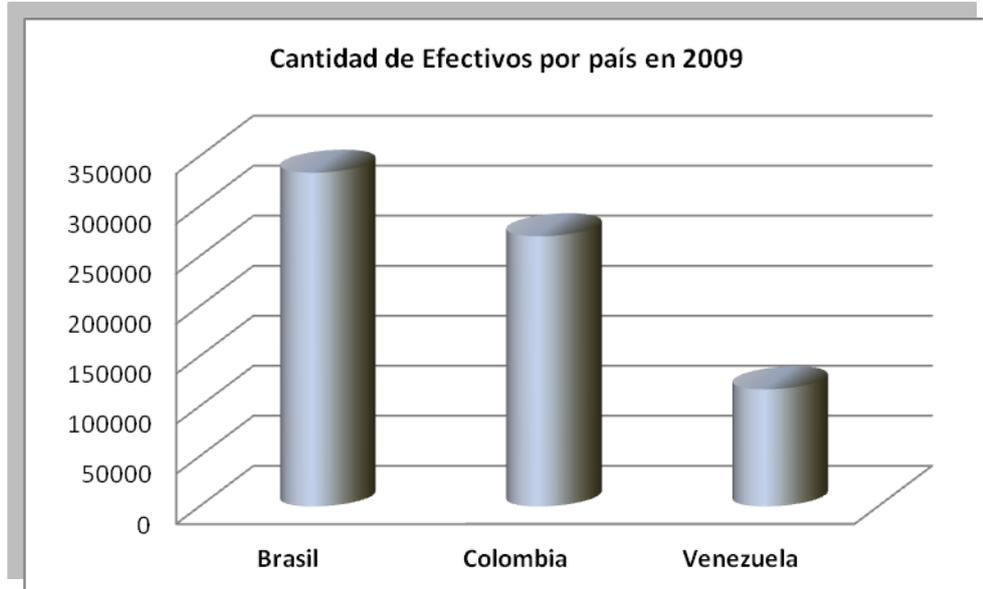
En el caso de Venezuela el aumento del gasto militar tampoco se ha visto reflejado en su participación respecto de su PBI: en 1991, los recursos destinados a defensa representaban el 1,8% de su PBI, en el 2000, 1,5% del PBI y en 2008, tan sólo de 1,4%. Ahora bien, dada la expansión económica de Venezuela, en términos nominales el gasto también ha crecido considerablemente: en 1991 se gastaban 3.217 millones de US\$ en defensa, en el 2000, 2.563 millones de US\$ y en el 2008, a 4.681 millones de US\$ (SIPRI, 2009), casi el doble de lo que se destinaba en el año 2000. Por el aumento proporcional de gastos podemos constatar que Venezuela ha hecho un esfuerzo mucho mayor al de Brasil por reforzar su capacidad militar.

En efecto, a diferencia de Brasil, que sólo aumento un 16% su gasto entre el año 2000 y el 2008, Venezuela aumento su gasto en un 45% en el mismo período de tiempo. Los datos analizados hasta aquí no contemplan compras especiales de equipamiento, en las que, como veremos más adelante, incurrieron tanto Brasil como Venezuela.

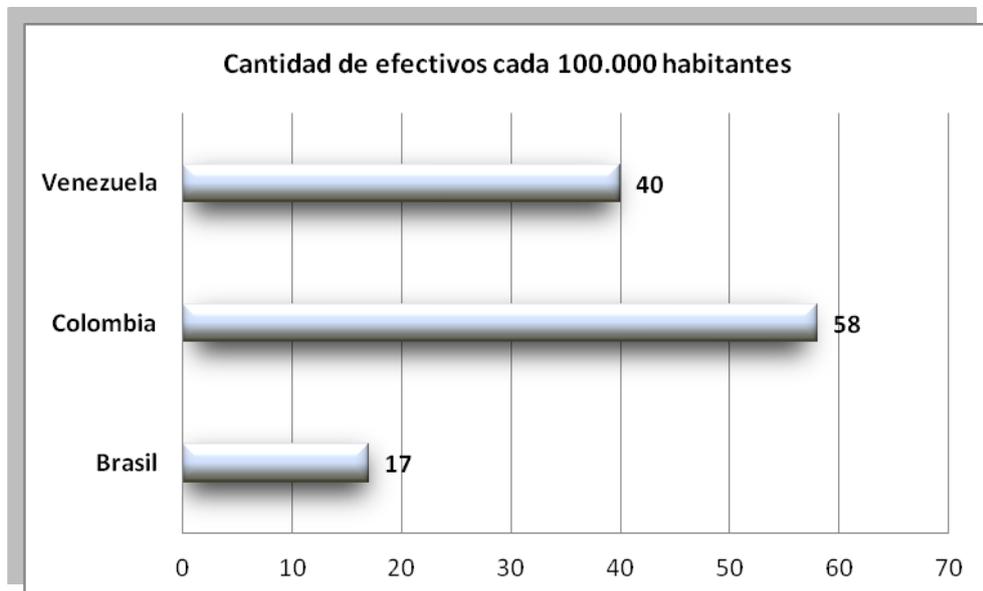


Elaboración propia. Fuente: SIPRI (2009).

La situación de preeminencia de Brasil también se ve reflejada en términos de cantidad de efectivos de todas las fuerzas armadas, aunque tal primacía sea menor. En 2009 sus fuerzas armadas contaban con 333.500 efectivos, un 20% más de efectivos que Colombia, el segundo país sudamericano en importancia en cantidad de efectivos, que contaba para ese mismo año con 270.000 efectivos (es decir, con 63.000 efectivos menos que Brasil) (RESDAL, 2010). Claro que tal dato no debe ser considerado en abstracto. En efecto, en proporción a la población, Colombia debe hacer un esfuerzo mayor para alcanzar esa cantidad operativa de efectivos: mientras que en Brasil sólo hay 17 efectivos militares cada 100.000 habitantes, en Colombia el número asciende a 58. Por otra parte, y a pesar de los esfuerzos presupuestarios señalados anteriormente, Venezuela padece una notoria posición de debilidad frente a sus vecinos en términos de efectivos militares: hablamos de 117.000 efectivos, siempre en referencia a 2009. Esto es un 64% menos que Brasil y un 56% menos que Colombia (RESDAL, 2010). Esto resulta particularmente llamativo dada su prédica militarista y amenaza de responder militarmente ante una agresión de EE.UU. o de sus aliados.



Elaboración propia. Fuente: RESDAL (2010).



Elaboración propia. Fuente: RESDAL (2010).

A diferencia de lo que venimos afirmando, la primacía militar brasileña se pone abiertamente en discusión cuando se analizan las capacidades militares desde un punto de vista cualitativo. Ello así toda vez que sus fuerzas no son las mejores equipadas. Gracias a los ingresos del cobre de Chile, el precio del crudo en Venezuela y al Plan Colombia, esos tres países han podido proveerse de equipamiento de muy moderna tecnología, lo que redunda en mejor armamento y gran capacidad operativa aun con menor cantidad de efectivos. Brasil, en cambio, por su propio modelo de desarrollo, produce en su territorio gran parte de su equipamiento como los caza Tucano, hechos por Embraer, o los carros de asalto Gaucho (co-producidos conjuntamente con Argentina) con las limitaciones de carecer de tecnología de vanguardia.

Desde otro punto de vista, esa “limitación” de no proveerse de armamento en el mercado externo y, en su lugar, intentar producirlo localmente, fue consecuencia de la premisa de actuación internacional de protección de su aparato industrial y búsqueda de mercados internacionales para sus productos. De hecho, el Plan Estratégico de Defensa Nacional de 2007 de Brasil, según el cual el país planeaba aumentar y modernizar su capacidad militar, sometía su funcionamiento al favorecimiento de un complejo militar-industrial brasileño. El plan permitía la modernización a través de compra de equipamiento, a condición de que hubiera transferencia de tecnología, dotando así al país con capacidad productiva ulterior. Los acuerdos con Francia fueron de este tipo: Brasil compró el know how francés para construir en Brasil cinco submarinos Scorpene, uno de ellos de propulsión nuclear que estará operativo en el 2024. También compró armamento, con su correspondiente tecnología. Así se adquirieron 50 helicópteros de largo alcance EC-725 Super Cougar de ataque y transporte a la empresa Eurocopter y 36 caza franceses Rafale. Todo ello por unos 12.300 millones de US\$. La decisión de hacer estas inversiones con Francia se debió, justamente, a que ésta aceptó transferir tecnología, algo que ni Estados Unidos, ni Suecia ni Rusia aceptaban. Además, como parte del contrario de compra de los caza, Francia se comprometió a comprar 10 aviones de transporte KC-390 que fabrica Embraer y cuyo modelo todavía está en etapa de desarrollo (Mercopress, 13.04.2010).

Es oportuno notar que la adquisición de ese armamento respondió, como lo desarrolla el propio Plan Estratégico de Defensa, a las nuevas hipótesis de conflicto. Superada la lógica de confrontación en la frontera sur con Argentina, el foco de tensión se desplazó hacia el Norte, a la Amazonia, lugar de difícil acceso y control. De allí que los nuevos objetivos de las Fuerzas Armadas Brasileñas fueran desarrollar una capacidad operativa de rápido desplazamiento que les permitiera preservar los recursos naturales -especialmente las nuevas reservas marítimas de petróleo- y reforzar el control en el Atlántico Sur, lugar por donde sale la mayor parte de las exportaciones brasileñas, y en la Amazonia -para lo cual helicópteros eran una herramienta fundamental-, por miedo al contagio de los conflictos con actores no estatales.

Se observa entonces que Brasil, ha recurrido el atributo militar desde la función de desarrollo y desde la función de garante de la estabilidad, pero no la ha utilizado como atributo tradicional de poder, con uso o amenaza de uso para imponer su posición frente a otros. En cambio, ha encarado el desafío de atender a su crecimiento militar procurando construir su propia capacidad productiva militar, con la posterior posibilidad de comercial tales productos con valor agregado en el comercio internacional. Y cuando debió

modernizarse lo hizo en miras a sus para atender a sus nuevas amenazas y a sus nuevos desafíos estratégicos.

Venezuela también compró armamento a terceros países, principalmente gracias a la disponibilidad financiera que le brindaba el precio del crudo. Como no podía ser de otra manera, el equipamiento adquirido también respondió a las hipótesis de conflicto que manejaba el régimen bolivariano: la renovada presencia de EE.UU en el Caribe y las tensiones en la frontera con Colombia. El socio que encontró Venezuela para las compras fue Rusia y su definición no fue tanto por la posibilidad de transferencia de tecnología -que también la hubo- sino por la búsqueda de superación de la hegemonía estadounidense en materia armamentística. En efecto, Venezuela ya había padecido una suerte de bloqueo de parte de EE.UU. cuando quiso comprar repuestos y aviones de patrullaje marítimo a España, porque las unidades tenían entre 50% y 60% de componentes estadounidenses. Así fue como Chávez decidió reemplazar los F-16 de origen norteamericano por aeronaves rusas para aumentar la capacidad de control marítimo y aérea. El acuerdo tecnológico-militar firmado con Rusia en 2001 alcanzó los 4.000 millones de US\$ entre 2006 y 2007<sup>166</sup> por el que Venezuela adquirió 24 cazabombarderos Sukhoi-30 (comparable al McDonnell Douglas F-15) y 54 helicópteros de transporte y ataque, sistemas antiaéreos de corto y largo alcance M1-Tor, 100.000 fusiles de asalto Kalashnikov y 25 millones de municiones, con la condición de transferencia de tecnología para fabricarlos con posterioridad en territorio venezolano.

Luego, en 2008 se anunció la compra de 3 submarinos Varshavianka por 1.000 millones de US\$. Aunque originalmente se pensaban adquirir 5 submarinos, luego se decidió que, en lugar de dos de esas unidades, se adquirieran lanchas-patrulla Mirage, buques de desembarco Murena-E, helicópteros de cubierta Kámov, así como sistemas costeros móviles capaces de abatir con sus cohetes embarcaciones a las distancias entre 7 y 130 kilómetros. (El País, 16.06.2007; Clarín, 5.04.2008). A cambio de lo cual empresas rusas obtuvieron el permiso de explotación petrolera en la franja del Orinoco, donde se encuentra la reserva más importante de Venezuela.

---

<sup>166</sup> La compra es significativa si se considera que el presupuesto anual de Venezuela en defensa es de 1.900 millones de US\$.

## CAPÍTULO V

# **BRASIL Y VENEZUELA EN LOS PLANOS BILATERAL Y MULTILATERAL DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA EL PODER COMO RELACIÓN**

El tercer y último indicador de nuestro estudio es el poder como relación. Al detenernos en nuestra idea del poder dijimos que éste refiere a atributos del Estado (lo que en el capítulo cuarto llamamos “poder como posesión”), puestos a disposición de determinados objetivos (para nosotros: “poder como función” o proyecto político, como lo vimos en el capítulo tercero), pero como un fenómeno esencialmente relacional. El poder se ejerce en un contexto dado y con referencia a otros actores; que pueden ser otros estados, organizaciones internacionales, actores no-estatales, etc. Por eso, para completar nuestro estudio acerca de cómo Brasil y Venezuela han influido en la configuración de la integración sudamericana entre el año 2000 y el 2009, entendimos necesario analizar también cómo se emplearon “esas capacidades de poder puestas al servicio de proyectos políticos”. Dicho de otro modo, aquí analizaremos cómo se hizo jugar el poder, cómo se lo utilizó en pos de los objetivos de los proyectos políticos de cada uno de nuestros actores clave.

Como hemos venido afirmando, nuestros actores clave han entablado relaciones con los estados de la región en el marco de distintos esquemas de integración. Esquemas que, en algunos casos, ellos mismos impulsaban como vía de construcción de poder. De allí la necesidad de considerar ese aspecto multilateral y hacerlo a la luz de nuestra definición metodológica de integración, que nos permita considerar especialmente la interacción interna: las relaciones de poder dentro del proceso de integración, en particular: cómo Brasil y

Venezuela han hecho pesar sus intereses nacionales. Con esa herramienta conceptual analizaremos la manera en que cada actor clave ha impulsado los intereses que hacen a la construcción de su liderazgo (por ejemplo, en el diseño mismo de las distintas propuestas de integración) y cómo ello repercutió en el proceso doble de integración (sudamericana) y de división (latinoamericana).

Realizaremos tal análisis en dos niveles: el de las relaciones bilaterales y el de las relaciones multilaterales. Por cuestiones de espacio y de objetivos de esta investigación, no pretendemos abarcar todas las relaciones, sino sólo aquellas que consideramos de mayor incidencia para los proyectos políticos de Brasil y Venezuela. Así, a nivel multilateral, nos concentraremos en las relaciones cultivadas en el seno del Mercosur y de la Unasur, para analizar a Brasil, y las referidas al ALBA y a Petrocaribe, respecto de Venezuela, aunque también las de este estado con el Mercosur y la Unasur. A nivel bilateral, nos concentraremos en la relación de ambos líderes entre sí y de cada uno de ellos con Argentina, con Bolivia y con Colombia. Cada una de esos bilateralismos tuvo una significación particular para nuestros actores clave. La relación con Argentina era relevante tanto para Brasil como para Venezuela ya que se trataba del segundo país en importancia de la región (luego de Brasil). Recordemos que, pese a haber sido el referente del mundo hispanoamericano en el pasado, durante nuestro período de análisis la Argentina careció de vocación de liderazgo, como lo admitiera el propio Kirchner (Clarín: 25.05.2005). De allí que, quien supiera sumarlo a su proyecto, consiguiera un socio de peso y se encontraría en mejores condiciones para contener futuras pretensiones de liderazgo. Por otro parte, la importancia de la relación con Bolivia radicaba en su condición de país con dificultades de realización, inestable, al que se podía prestar auxilio y de ese modo ganar su favor y adhesión al liderazgo del auxiliador. La relación con Colombia, en cambio, la elegimos por representar las dificultades y desafíos para sendos proyectos. En un caso, planteado como una clara situación de confrontación y aliado del enemigo, en el otro, como el flanco débil frente al hegemón. Finalmente, tratamos la relación entre nuestros dos actores claves y la tensión entre los proyectos políticos sostenidos por cada uno.

## **5.1.- RELACIONES BILATERALES**

### **5.1.1.- Socios estratégicos y obligados: la relaciones entre Brasil y Venezuela**

La frontera con Brasil es la más extensa de Venezuela (2.200 km), incluso más que la de Colombia (2050 km), pero es de las zonas menos pobladas en ambos países. Brasil orientó

históricamente su desarrollo poblacional hacia el sur de su país, del mismo que Venezuela lo hizo hacia el norte del suyo. Paradójicamente, esa zona poco poblada es rica en recursos naturales como el petróleo (en particular la reserva de crudo pesado), bauxita, oro, diamantes, aluminio y en posibilidades de energía hidroeléctrica. Por eso, desde la segunda mitad del siglo XX, sendos países implementaron -con éxitos dispares y relativos- políticas de incentivo para fomentar el desarrollo de esa frontera. Ya señalamos que Brasil supo definir sus fronteras de una manera pacífica, y la de Venezuela no fue la excepción. De hecho, para Venezuela esta es la única frontera en la que no mantiene disputas, cosa sí le ocurre en la frontera con Colombia (por las islas Los Monjes) y en la frontera con Guyana (por el Esequibo).

Las relaciones entre Brasil y Venezuela siempre se han desarrollado en un marco de entendimiento, sobre todo desde la re-democratización de Brasil en los años 80. El único momento en que se interrumpieron fue cuando Venezuela rompió relaciones en respuesta al golpe de estado en Brasil<sup>167</sup>. Dentro de esa normalidad, la problemática de la minería ilegal (los “*garimpeiros*”) generó en los años 90 una serie de tensiones que motivaron la decisión de ambas partes de reforzar el control y la cooperación en la frontera común<sup>168</sup>. De allí los Acuerdos de Guzmanía de 1994 que, con el objetivo de fomentar el acercamiento y cooperación bilateral, plasmaron por escrito una práctica que se venía dando entre los dos países. En efecto, los años 90 fueron un período de acercamiento, con acuerdos bien concretos de cooperación en explotación de recursos naturales en la frontera conjunta<sup>169</sup>, rompiendo así con la histórica indiferencia entre ellos a pesar de la vecindad directa. Sin embargo, al inicio del milenio las relaciones adquirieron una dinámica inédita (sobre todo desde la asunción de Lula en enero 2003), donde la cooperación y convergencia entre Venezuela y Brasil prosiguieron hasta llegar a una verdadera reorganización geohistórica (Mendible, 2007:134). A modo de ejemplo, se puede nombrar la creación del Proyecto Brasil-Venezuela en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil que tenía por fin ampliar las relaciones entre los sectores públicos y privados de ambos países (Otalvora, 2005:34). Ello ganó tal dimensión que la relación llegó a ser calificada de “alianza estratégica” en 2005.

---

<sup>167</sup> La defensa de gobiernos democráticos, sintetizada en la doctrina Betancourt, fue uno de los pilares de la política exterior de Venezuela.

<sup>168</sup> En 1991, los *garimpeiros* destruyeron una aeronave de la Guardia Nacional venezolana y en 1993, ese mismo actor fue autor de una matanza de indígenas Yanomami.

<sup>169</sup> A modo ilustrativo mencionamos únicamente: el acuerdo entre CVG (Corporación Venezolana de Guyana) y la compañía brasilera Vale Do Rio Doce para la explotación de minerales; la interconexión eléctrica Guri-Bora Vista-Manaos; y el acuerdo de distintos proyectos conjuntos entre PDVSA y Petrobras

Tal fenómeno ha sido posible gracias a la confluencia de ambas partes en esa frontera: del lado de Venezuela, por el viraje hacia el sur, y del lado de Brasil, por la superación del aislamiento que históricamente implicaba la amazonia. Como ya se analizara en el capítulo tercero, Venezuela a partir del año 2000 imprimió a su inserción internacional un nuevo perfil, promoviendo la vinculación con países del Sur: tanto al sur de su frontera, como países que no pertenecían al Norte Occidental Desarrollado<sup>170</sup>. A los fines de nuestro estudio, nos interesan las vinculaciones con el Sur de América, aquellas que le permitiera complementar su proyección histórica hacia el Caribe, dándole una inserción verdaderamente latinoamericana y que, además le permitieran a Venezuela reducir su dependencia económica para con Estados Unidos. De allí que la profundización de la relación con Brasil- especialmente en torno a la cooperación energética (Jácome, 2007:175)- fuera decisiva: su propio peso en la región daría sustento al viraje venezolano y el abanico de posibilidades económicas que traería aparejado su acercamiento se encaminaba en el sentido deseado por la inserción internacional bolivariana.

La cuestión de la dependencia económica no era un tema menor para la Venezuela bolivariana. El hecho de que su principal socio en el comercio de petróleo (su producto estratégico) fuera EE.UU., a quien vendía alrededor del 70% de su producción y en donde refinaba buena parte del petróleo extraído, no sólo constituía un problema de dependencia económica en sí, sino que también un problema de identidad nacional, que se agudizó con el momento de unipolaridad del hegemon (Mendible, 2007:136). En ese marco, las negociaciones de sus socios de la CAN para firmar Tratado de Libre Comercio con EE.UU. se dirigían en la dirección contraria a la búsqueda por la cancillería venezolana desde Enero de 1999. Esto explica, en buena medida, la necesidad de aprovechar las buenas relaciones con Brasil para acercarse al Mercosur aun cuando, de aprobarse su plena incorporación, ello debilitaría aún más a la CAN. Es que, la agenda compartida con Brasil -en torno al Mercosur, a la complementariedad energética y la integración regional- reforzaba la pertenencia latinoamericana y sudamericana de Venezuela y posibilitaba encarar la reducción de su dependencia económica (Jácome, 2007:184).

---

<sup>170</sup> En esa búsqueda por diversificación sus exportaciones, especialmente las de petróleo, recordemos que Venezuela procuró entablar relaciones con potencias extra-regionales como China, Rusia e Irán y con otros potenciales socios como Siria, Libia y Bielorrusia. Al respecto Toro Hardy (2008) hace un análisis crítico de esas asociaciones comerciales resaltando su inconveniencia para Venezuela, que confirma la motivación política de tales vinculaciones.

Más allá de esa cuestión económica, resulta particularmente interesante el correlato político de la vinculación con Brasil. Tanto la decisión de multiplicar los destinos de exportación como la de confrontar con EE.UU., fueron poniendo a Venezuela ante la necesidad de hacerse de nuevos socios que evitaran la asfixia de su proceso político (interno). La sociedad con Brasil, un actor que se presentaba a sí mismo como relevante para la región, podía reportarle a Venezuela ese margen de maniobra necesario y apoyo internacional desde su propia región. Los acontecimientos de abril 2002, cuando Chávez fuera separado temporalmente del poder, así como los de la denominada “huelga petrolera”<sup>171</sup> iniciada en diciembre de ese año y concluido en febrero 2003, corroboran esa lectura. En sendos casos, el apoyo de Brasil resultó determinante para la continuidad del régimen bolivariano. A un nivel más general, la sociedad política con Brasil era lógica toda vez que compartían puntos de vista de la agenda internacional como: las acciones de reconstrucción de Irak, el combate al terrorismo, la reforma de las Naciones Unidas, la estabilización en Medio Oriente, el fortalecimiento del Mercosur con el eje Mercosur-CAN y la integración sudamericana (Costa Vez, 2007:32).

En oportunidad del golpe cívico-militar de 2002, el apoyo de Brasil a través del “Grupo Amigos de Venezuela”<sup>172</sup>, formado para cooperar en la búsqueda de una salida democrática al impasse, fue una verdadera bocanada de oxígeno para la continuidad del proceso político interno de Venezuela. El conflicto finalmente se resolvió con el referendun revocatorio en agosto de 2004 en el que convalidó a Chávez y terminó dando un nuevo impulso a la revolución bolivariana. Ese sostén brasileño fue incluso más evidente en la “huelga petrolera”: ya electo Lula en Brasil, en diciembre de 2002 Petrobras decidió enviar a Venezuela 525.000 barriles de petróleo para paliar la penuria energética en el mercado interno venezolano y aplacar el impacto social de la huelga<sup>173</sup>. Esta colaboración fue clave para el gobierno venezolano que se encontraba en una situación de suma debilidad y alto cuestionamiento.

---

<sup>171</sup> Si bien se la conoce con ese nombre, técnicamente no consistió en una medida de fuerza en reclamo de condiciones de las condiciones laborales. Por el contrario su objetivo era forzar a Chávez a abandonar la orientación de su nueva política económica y retomar la tradicional política liberal.

<sup>172</sup> El grupo fue promovido por Brasil y constituido con la participación de Chile, EE.UU. y España.

<sup>173</sup> Poco después del Paro de PDVSA más de 18.000 empleados y ejecutivos de la empresa estatal fueron despedidos por su participación en la huelga que tenía por fin poner en jaque al gobierno de Chávez. Semejante medida afectó gravemente el correcto funcionamiento de la empresa y esto motivó la firma de un convenio de cooperación con Petrobras para formar y capacitar al nuevo personal (Mendible, 2007:142).

Ni bien Lula y Chávez coincidieron en sus respectivas administraciones -y más aún luego de la convalidación de este último en el referendo de agosto de 2004-, la coordinación de actividades y la diplomacia presidencial fue ampliando los contactos entre funcionarios gubernamentales de ambos países hasta alcanza la mentada la calificación de “Alianza Estratégica”. Para implementarla ambos países establecieron un Programa de Iniciativas formuladas por la COBAN (Comisión Binacional de Alto Nivel)<sup>174</sup>. El programa abarcaba una serie de áreas temáticas, aunque la más desarrollada era la de la energía y petróleo. De esa manera, Venezuela intentaba establecer un entendimiento de largo plazo con Brasil. El programa preveía la asociación entre PDVSA y PETROBRAS para llevar adelante la construcción de refinerías en los Estados de Río y Pernambuco (acuerdo que finalmente se cerró en Brasilia el 30 de septiembre de 2005, durante la visita del presidente venezolano), la explotación de combustible etanol y la promoción de la industria del biodiesel, la construcción de navíos y plataformas petrolíferas. También se acordó el Proyecto gasífero Mariscal Sucre<sup>175</sup> y el del Gasoducto de la Faja del Orinoco, por el que se suministraría gas venezolano a Brasil, así como los proyectos de la Plataforma Deltana, para exploración y explotación de gas no asociado costa afuera. En lo que hace a iniciativas por fuera de la cuestión de la energía se trató la construcción del segundo puente del río Orinoco, importante obra de ingeniería civil cuya licitación ganó la brasileña Odebrecht.

Por la naturaleza -de largo alcance- y el contenido -relativos principalmente a la energía venezolana- de los acuerdos del Programa de Iniciativas, entendemos que Brasil era para Venezuela un socio estratégico. Un socio con la capacidad industrial que le permitiría explotar su recurso petrolero en función de las finalidades políticas del modelo bolivariano. Pero además, un socio necesitado de energía para asegurar la continuidad de su crecimiento industrial, lo que se correspondía con el propósito venezolano de cambiar los “socios comerciales tradicionales” por nuevos mercados, principalmente de América del Sur. Esto hacia de Brasil el compañero ideal para complementarse, superar la dependencia económica de EE.UU. y materializar su vocación de país verdaderamente latinoamericano. De hecho, no pensamos que sea casual que Venezuela haya proyectado internacionalmente el ALBA luego

---

<sup>174</sup> Este organismo había sido creado en 1989 para tratar el tema de la invasión de los “garampeiros” (buscadores de oro ilegales) al territorio venezolano y se integraba por funcionario con rango de ministros. Si bien no se reunía desde el año 2000, se la reactivó justamente para estudiar la plataforma de la “alianza estratégica”.

<sup>175</sup> Tal proyecto buscaba promover la exploración y explotación de yacimientos de gas en la península de Paria, al norte de Venezuela, Estado de Sucre, tomando como base el fallido proyecto Cristóbal Colon.

de superar la conmoción interna con el referendo de 2004 y luego del afianzamiento de la relación con Brasil.

Ahora bien, así como afirmamos que se trataba de un socio estratégico, también entendemos que se trataba de un socio obligado. La decisión de confrontación con EE.UU. (su socio comercial tradicional) como parte del propio modelo de posicionamiento internacional, traía aparejada la necesidad de generar nuevas sociedades que aportaran nuevos márgenes de maniobra internacional que oxigenaran el proceso bolivariano y permitieran su supervivencia. La dificultad de esa búsqueda radicaba en que no había muchos candidatos capaces de reunir los requisitos deseados. La ayuda brindada en los dos momentos claves -el golpe cívico-militar de abril de 2002 y el de la “huelga petrolera”- ubicaron a Brasil como uno de esos candidatos. Más aún, a la luz de los acontecimientos, insistimos en que esa colaboración (oportuna) fue concluyente para la continuidad del proceso político encabezado por Hugo Chávez en Venezuela. De un modo similar a lo que significó el acercamiento de Brasil a la Argentina –en la vuelta a la democracia y en la crisis de 2001-, la ayuda prestada a Venezuela posicionó a Brasil como un socio necesario.

Lo singular de la situación es que Brasil no sólo era un socio (estratégico y obligado) sino también un rival. Esa rivalidad con Brasil se manifestó claramente en la disputa por imponer sus respectivos liderazgos en la región y al tipo de integración sostenida por cada uno. Estas diferencias también se dejaban entrever en las estrategias utilizadas a nivel internacional: mientras Venezuela privilegiaba la confrontación, incluso reivindicando su discurso integracionista, Brasil buscaba concertación (Jácome, 2007:187). A pesar de todo ello, Venezuela participó en el proceso de sudamericanización de América del Sur desde la I Cumbre de Presidentes de América del Sur en Brasilia en Agosto del 2000, convocada por Brasil. Más aún, cuando Venezuela a partir del 2005 -luego de su convalidación interna- intentó priorizar su agenda latinoamericana a través del ALBA, nunca abandonó el proceso sudamericano; cuya denominación actual se debe a una moción de Chávez. Esto puso a Venezuela ante el siguiente dilema: la sociedad con Brasil le aseguraba un margen de maniobra cierto como para desarrollar su propio proyecto político regional pero, al mismo tiempo, significaba el fortalecimiento del liderazgo y del proyecto regional brasileño.

Para Brasil, la aproximación a Venezuela también implicó la apertura de nuevos horizontes. El acercamiento, en tanto acción deliberada, se hizo con miras a obtener dos tipos de beneficios. Por un lado, los beneficios propios de la sociedad comercial y la

profundización de la interrelación. A modo de ejemplo podemos mencionar los acuerdos de suministros de energía ya señalados, el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de la represa del Gurí<sup>176</sup>, la venta de know how empresario-estatal cuando Venezuela encaró la revisión de PDVSA y la renovación de su dirigencia luego de la “huelga petrolera” de finales del 2002. Gracias al acercamiento de los gobiernos el acceso de los productos brasileños a Venezuela creció un 48% en 2004 respecto del año anterior (Mendible, 2007:137). El segundo tipo de beneficios, menos tangible que el anterior, era de orden estratégico y refería al posicionamiento de Brasil frente a Venezuela, al norte de América del Sur y al Caribe. En ese sentido, ya lo dijimos, el acercamiento resultó tan significativo como el de Argentina en los años 80: pero en lugar de superar la lógica de rivalidad, importó superar la lógica de la indiferencia y así terminar de definir la política exterior brasileña desde su pertenencia geográfica en Sudamérica, como se explicó en el capítulo III<sup>177</sup>.

Ha sido, justamente, en ese orden estratégico donde ubicamos la trascendencia de la acción brasileña en las crisis interna venezolana. Como ya dijimos, Venezuela era por entonces, y a pesar de las marcadas diferencias entre sí, el único estado con pretensiones de liderazgo -con capacidad como para que fuera considerado por Itamaraty- y al mismo tiempo el único país de América del Sur que coincidía ampliamente en su juicio frente a las repercusiones de la globalización y del ALCA (Hofmeister, 2003:56). Por eso, el auxilio brasileño debe leerse como una doble acción para, por un lado, sostener el régimen bolivariano aliado en el rechazo al ALCA y por otro lado, reafirmar su condición de líder benigno proveedor de estabilidad capaz de mantener el orden regional por sí mismo. La calificación de 2005 del vínculo con Venezuela, la formación del frente de rechazo al ALCA, la solicitud de Venezuela de ingreso al Mercosur en tanto polo integración económica sudamericana, fueron derivaciones de aquellos posicionamientos. Al mismo tiempo, así como Venezuela se volcó hacia el sur, Brasil logró una verdadera proyección hacia el Norte: posicionándose en el norte de América del Sur, especialmente frente a su competidor regional, con proyección hacia el Caribe y América Central, los espacios tradicionales de influencia venezolana.

Por eso, es substancial dimensionar la importancia asignada por Lula a la conmoción interna venezolana. Cuando todavía no se había superado la huelga petrolera y sin perjuicio de

---

<sup>176</sup> Incluido como proyecto en IIRSA.

<sup>177</sup> Recordemos que el Tratado de Cooperación del Amazonas de 1978 fue un importante antecedente en ese sentido.

la ayuda a ese respecto, la gestión Lula tomó una de sus primeras iniciativas en política exterior y creó, en enero de 2003, “Grupo Amigos de Venezuela” (junto con Chile, EE.UU., España) para mediar entre Gobierno y oposición y hallar una salida democrática al conflicto que finalmente se resolvió con el referendo revocatorio. Es interesante señalar que antes del referendun de 2004, Lula viajó varias veces a Caracas para convencer a Chávez de la necesidad de respetar las normas democráticas y convocar a la consulta popular (Mendible, 2007:135)<sup>178</sup>. Semejante rol protagónico importó una ruptura con la doctrina de no intervención en la política exterior brasileña (Hofmeister, 2003:62) y se lo puede interpretar como la asunción manifiesta del proyecto regional brasileño. Hasta entonces, el proyecto se defendía en instancias multilaterales y principalmente en cuestiones relativas al comercio. Por otra parte, es oportuno señalar que Brasil nunca consideró la posibilidad de la propuesta canalizada a través de la OEA por el entonces presidente argentino Duhalde y apoyada abiertamente por EE.UU., de realizar elecciones anticipadas en Venezuela (Clarín, 13.04.2002)<sup>179</sup>. Entendemos de ello la preferencia brasileña por una continuidad (condicionada) más que por un cambio en Venezuela. Así lo dejó en claro el canciller brasilero Amorim cuando negó en repetidas veces a la oposición venezolana el contacto directo con Lula con el argumento de que el presidente Chávez había sido elegido democráticamente y que no se lo podía compara con la oposición: “No podemos medir con dos varas diferentes y pensar que, si un gobierno nos gusta es legítimo y si no nos gusta no lo es” (La Jornada, 22.01.2003).

Por lo dicho hasta aquí entendemos que las razones de Brasil en el acercamiento a Venezuela no fueron para ampliar sus márgenes de maniobra, sino en los siguientes tres niveles. A nivel extra-regional, el apoyo a Chávez garantizaba la continuidad de la posición de rechazo al ALCA en Venezuela, es decir, garantizaba el acompañamiento de ese país en el frente contra el ALCA sin concesiones; que en 2005 se concretaría como el “Mercosur +

---

<sup>178</sup> Este acercamiento luego generaría tensiones al interior de Brasil. La más notoria, el rechazo de senadores conservadores de Brasil a aceptar la adhesión de Venezuela al Mercosur. Durante los eventos de abril de 2002 los medios privados venezolanos jugaron un papel de legitimación del golpe. Desde entonces, Chávez ha promovido una política de democratización de los medios, lo que entre otras cosas derivó en la revocación de la licencia de transmisión por aire de Radio Caracas Televisión (RCTV) –a partir de ese momento, la emisora sólo tuvo autorización para transmitir por servicio pago de cable-. Esto le valió la crítica de los senadores brasileños que en Venezuela no se respetaba la libertad de expresión y que por eso no podían aprobar su adhesión al Mercosur. Chávez les contestó calificándolos de “loros” al servicio de Estados Unidos. El desencuentro derivó finalmente en un pedido de disculpas al mandatario venezolano quien, lejos de hacerlo, trasladó el conflicto al Mercosur amenazando con retirar el protocolo de adhesión de ese “proyecto neoliberal”.

<sup>179</sup> Si bien el gobierno provisional argentino fue de los primeros en hablar de “Golpe de Estado” en Venezuela en Abril de 2002, como el propio canciller argentino Carlos Ruckauf expresó: “La voluntad de la Argentina es ayudar a que Venezuela recupere la democracia, lo que no significa que regrese Chávez al gobierno”.

Venezuela” en Mar del Plata. A nivel sudamericano, Brasil lograba consolidar su imagen de líder (benévolo) regional con capacidad para incidir en la estabilidad del espacio. Finalmente, a nivel de competencia por el liderazgo, Brasil se posicionaba en el norte de América del Sur, lo que implicaba un tope a las pretensiones de Venezuela. En efecto, con la profundización de la relación bilateral, la inclusión de Venezuela en el Mercosur y con su participación en el proceso sudamericano, Brasil se aseguró un marco de contención de su contrincante, pero también su acompañamiento. De hecho, Venezuela se sumó a la iniciativa IIRSA y fue promotora de varios proyectos de infraestructura relativa a la energía en sintonía con tal iniciativa, en particular la idea de crear un anillo energético en América del Sur o la creación de Petroamérica. Asimismo, tuvo un rol protagónico en la I Cumbre Sudamericana sobre la Energía, realizada en la Isla Margarita en 2007, donde la prédica unionista de Chávez terminó por imponerse en la propia denominación de la organización que la.

Desde entonces, Sudamérica ha sido una condición que Venezuela debió aceptar para vincularse con el resto de los países de América del Sur. Pensemos por ejemplo en su propuesta de creación del Banco del Sur –cuyos únicos beneficiarios sólo pueden ser los países de Sudamérica-, o su preocupación por hacer pesar su postura en la discusión de la creación del CDS. Sendos casos se analizarán en la segunda parte de este capítulo donde se estudian las relaciones de Brasil y Venezuela en el plano multilateral de la construcción sudamericana.

### **5.1.2.- El tercero en discordia: la relación con Argentina**

Como se mencionó en el Capítulo III, el acercamiento de Brasil con la Argentina en la década del 80, en palabras de Soares de Lima (2008b:11), fue el primer y más importante paso para la superación del síndrome de la desconfianza. La relevancia de tal jugada radica en que Argentina había sido su rival histórico, desde su propia génesis, cuando se creó el Virreinato del Río de La Plata para frenar el avance del imperio portugués en tierra americana (Almeida Mello, 2002:293). El momento y las condiciones del acercamiento, definieron en gran medida los términos de la relación entre Argentina y Brasil. El neo-desarrollismo brasileño, sostenido incluso en períodos de dictadura, y su redemocratización pautada, contrastaban con la inestabilidad institucional y económica de la Argentina. De allí que la asociación con Brasil significara para la Argentina una pauta de estabilidad: estabilidad en lo económico gracias al acceso a un mercado de (por entonces) 180 millones de brasileros, y

estabilidad institucional gracias a la redemocratización programada del país más grande de América Latina, en el cual ya no podrían apoyarse eventuales gobiernos de facto.

Para Brasil, en cambio, los beneficios del acercamiento con Argentina no eran tanto de corto plazo, como de medio y largo alcance. El primer rédito, fue la desactivación definitiva de las hipótesis de conflicto hacia el sur de sus fronteras. El segundo, fue haber logrado canalizar la relación con su antiguo rival a través del régimen comercial del Mercosur. Si bien es cierto que los desencuentros en el rubro fueron una constante entre ambos países<sup>180</sup>, Brasil logró mantener su prioridad en la agenda argentina dada su creciente importancia como destino comercial<sup>181</sup>. De hecho, gracias al Mercosur, al comercio compensado entre Argentina y Brasil, al régimen automotor dentro de ese esquema de integración selectiva y a las IED (inversiones extranjeras directas) de origen brasileño, la suerte de la relación con Argentina fue quedando atada a la suerte de ese complejo comercial del Mercosur. Tan es así que, si bien durante nuestro período de análisis la Argentina ya vivía un proceso de redefinición interna, con nuevas insinuaciones en política exterior<sup>182</sup>, no pudo superar el cuadro mercosuriano en su relación con Brasil. Como señala Miranda: la crisis del 2001 obligó al país a “refugiarse en el apoyo latinoamericano, sobre todo en el brasileño” (2003:72-76). Desde entonces la Argentina se escudó en el Mercosur como eje articulador en negociaciones con otras áreas comerciales como con la Unión Europea, la OMC o el ALCA (Simonoff, 2007:87). Así, para comienzos del milenio la relación con Brasil se había convertido en una condición en el diseño de la política exterior argentina; máxime, luego de la asunción de Lula y su decisión de reforzar el Mercosur<sup>183</sup>.

---

<sup>180</sup> Como consecuencia de las sucesivas disputas en 2006, Argentina y Brasil implementaron –hasta tanto se estableciera una herramienta similar en el Mercosur- el MAC (Mecanismo de Adaptación Competitiva), que habilitaba a fijar aranceles al ingreso de productos competidores provenientes del otro Estado si afectaren o dañaren la producción local.

<sup>181</sup> En 2004, Brasil era el principal destino de las exportaciones de Argentina (Botto y Tussie, 2007:59).

<sup>182</sup> Sin pretender agotar el tema, luego de la crisis de Diciembre 2001 y más precisamente con la administración Kirchner, la Argentina cambió los ejes que guiaron la política exterior durante la última década del siglo XX. Así, por ejemplo, tomó distancia del FMI y sus condicionamientos para acceder al crédito internacional, abandonó el “alineamiento indiscutible” con EE.UU y ubicó a América Latina, y al Cono sur en particular, como zona de preferencia.

<sup>183</sup> El problema radicaba en que Argentina y Brasil diferirían en qué debían entender por “reforzar el Mercosur”. Para Lula el tema consistía en coordinar políticas, pero para la Argentina, incluso desde el gobierno de la Alianza, ello significaba en coordinación política del bloque y en su institucionalización. Al respecto, es muy ilustrativo el trabajo de Miranda (2005) en el que se detalla la insistencia de Argentina en priorizar el Mercosur político (en tanto fin en sí mismo) y la evasiva brasileña (en tanto el Mercosur era un medio funcional a otros fines).

En rigor de verdad, Brasil contribuyó al empeoramiento de la situación argentina cuando en enero de 1999 decidió, sin previo aviso a su socio, devaluar el Real. Dado que Argentina se obstinó en mantener el régimen de convertibilidad con el dólar estadounidense, las exportaciones argentinas a Brasil se encarecieron y éste empezó a exportar más a Argentina. Esto motivó descontento para con Brasil y una serie de acciones tendientes a controlar la actividad brasileña, que incluyeron denuncias por violación a las normas de antidumping y el dictado de reglamentos no tarifarios para frenar las exportaciones de determinados productos brasileños. Este clima de desconfianza puso en jaque al pilar del Mercosur: el entendimiento argentino-brasileño. Sin embargo, en el año 2000 Chile, estado asociado al Mercosur, anunció las negociaciones bilaterales con EE.UU. para firmar un TLC, lo que suscitó fuertes reacciones de Brasil, por el temor de que Argentina siguiera el mismo camino (Hofmeister, 2003:24). De allí que Brasil se decidiera a tomar medidas de ayuda extraordinaria con Argentina, como tolerar la supresión temporal de algunas normas comerciales para reducir las exportaciones brasileñas, en pos de la supervivencia del bloque. Es que Brasil necesitaba al vecino como aliado<sup>184</sup> y al Mercosur como herramienta para encarar con fortaleza las negociaciones del ALCA: para ello estaba dispuesto a hacer concesiones como darle una estructura más sólida<sup>185</sup>.

El resultado de ese repliegue argentino en el Mercosur fue la confluencia hacia posiciones comunes con Brasil en diversos temas de la agenda internacional. En ese sentido podemos nombrar: el G-20 en la OMC, que agrupó a los países productores de alimentos, o la participación Argentina en la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) comandada por Brasil<sup>186</sup>. En el ámbito regional, respaldó la iniciativa de Brasil de negociar el ALCA desde el Mercosur, incluso pretendiendo ganar protagonismo presentándose como principal promotor del frente de rechazo. También terminó por

---

<sup>184</sup> En ese sentido no debe extrañar que Lula, haciendo uso de su popularidad y aceptación entre los argentinos, recibiera a Néstor Kirchner como candidato a la segunda vuelta del proceso electoral de 2003 y llamara abiertamente a votar por él ante el riesgo de que una victoria de Menem redundara en un entendimiento con EE.UU. a costa del Mercosur.

<sup>185</sup> Fue en la primera Cumbre XXIV del Mercosur en Asunción en Junio de 2003, la primera que tuvo a Kirchner y a Lula como presidentes, donde se acordó el "Objetivo 2006", un plan de acción para convertir al Mercosur en una verdadera Unión Aduanera, con un uso regulado de sus aranceles externos, con medidas de protección al comercio interno y a la competencia con miras a allanar el acceso a un mercado común. El plan de acción también incluía la supresión de todas las medidas para-arancelarias y la creación del Parlamento del Mercosur para fortalecer la colaboración política (un reclamo argentino).

<sup>186</sup> La MINUSTAH, establecida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por Resolución 1542 de 2004, es la sucesora de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004 después de que el presidente Bertrand Aristide abandonara Haití. Cabe aclarar, sin embargo, que la Argentina ya había participado en el embargo a Haití en 1991, pero no bajo mandato multilateral, sino en alineación con EE.UU.

convalidar la creación de la CSN, aunque en su momento ello se opusiera a sus intenciones de primero profundizar el Mercosur, para luego, eventualmente, ampliarlo (Botto y Tussie, 2007:72, Munafó, 2007:201-203). Asimismo, se puede constatar la participación argentina en acciones que fueron muy caras a Brasil, como la iniciativa de mediar en el conflicto colombiano y en el rescate humanitario de prisioneros de las FARC; o la puesta en funcionamiento del CSD –recordemos que la primera cumbre (extraordinaria) del Consejo se realizó en la ciudad argentina de Bariloche, a propuesta de la propia presidenta Fernandez de Kirchner-.

Pensamos, entonces, que la Argentina no supo trascender del Mercosur. Si bien durante la crisis de 2001 le sirvió de refugio, cuando estuvo en condiciones de proyectarse, el bloque se convirtió en un cerco que no pudo sortear, a menos que su acción se encaminara en los términos del proyecto brasileño para América del Sur. En otras palabras, Argentina comenzó a ser funcional al liderazgo brasileño: sostuvo siempre las respuestas colectivas ante situaciones de inestabilidad en la región, tal y como pretendía Brasil para eludir costos de liderazgo; acentuó su dependencia comercial para con la potencia regional y asumió como una causa propia, de reafirmación de su ser nacional, la desactivación del ALCA en las costas marplatenses en 2005. Según muestran los ejemplos señalados la Argentina actuó en esos temas como seguidor del liderazgo consensual de Brasil: hizo propio el proyecto del líder y lo defendió como si defendiera su propio. Sin embargo, hubo algunos puntos donde Argentina mostró reparos para con el proyecto de Brasil, como su eventual asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Para Venezuela, la relación con Argentina, sobre todo a partir de la administración Kirchner, fue vista como una oportunidad para posicionarse estratégicamente en Sudamérica. En primer lugar porque daba a Venezuela la proyección hacia el Sur que completaba su tradicional inclinación hacia el Caribe y Centroamérica. Y en segundo lugar porque daba la posibilidad de contrabalancear a Brasil, su competidor por el liderazgo, en la región y sobre todo dentro del Mercosur, proceso al solicitó sumarse como miembro pleno en 2006.

Para forjar esa sociedad con el país austral, Venezuela estimuló la cooperación tanto en temas que eran de interés común, como en temas de especial preocupación para la Argentina por su coyuntura. Dentro del primer grupo se destacó la firma de una serie de acuerdos que favorecieron un salto cuanti-cualitativo del comercio bilateral. Durante el período 2003–2008, el valor total de los intercambios entre ambas naciones experimentó un

incremento record de alrededor del 970% (Roak, 2010). En cuanto a los temas del segundo grupo se destacaron: la cooperación energética, que contribuyó a sobrellevar un período de carencia en Argentina, y la cooperación financiera post-default argentino<sup>187</sup>. Sirviéndose de los recursos financieros obtenidos del petróleo, Venezuela se convirtió en comprador de títulos de deuda argentina. Por la cesación de pagos de 2001, la Argentina no conseguía financiamiento internacional a precio accesible y Venezuela compraba las emisiones de deuda a un precio menor al de mercado, aunque mayores a las cobradas por organismos multilaterales aprovechando el propio distanciamiento de la Argentina con éstos últimos (el interés promedio del crédito venezolano era del 13% anual). También en relación a ese tema, Chávez y Kirchner intentaron coordinar una agenda común -junto con Lula- para negociar en bloque frente a los organismos financieros internacionales. Si bien la propuesta no prosperó porque Brasil prefirió continuar con los acuerdos que ya tenía con tales organismos, resultó evidente la acción de Venezuela por ganar el favor de la Argentina en un tema en el que ese país era sumamente vulnerable.

A pesar del apoyo venezolano y que la administración Kirchner llevó adelante propuestas de Venezuela, tales como TeleSur y, especialmente, el Banco del Sur -cuya Acta fundacional se firmó en Buenos Aires en 2007-, la Argentina nunca se encolumnó ideológicamente con Venezuela ni se sumó al ALBA<sup>188</sup>. Ello lleva a pensar que la Argentina hizo un uso más bien pragmático de la relación con Venezuela, aprovechando las posibilidades de su socio en el flanco más débil de ese momento: el financiamiento externo. Con ello, logró sostener cierto margen de autonomía respecto de los organismos multilaterales de crédito. Pero además, Venezuela también fue un socio estratégico, con capacidades y dimensiones importantes como para intentar contrabalancear el peso de Brasil dentro del Mercosur. A pesar de todo ello, su compromiso nunca incluyó lo ideológico y por lo tanto, no puede decirse que haya habido un reconocimiento -ni un seguimiento- del liderazgo

---

<sup>187</sup> Las coyunturas de sendos países también tendían hacia una suerte de “simbiosis comercial”: Argentina necesitaba gas por la situación de penuria de tal recurso que le generaba tensiones con Chile por acuerdos que no podía cumplir y Venezuela necesitaba un proveedor de alimentos ya que, por deficiencias en su sector agroalimentario, importaba por entonces el 80% de los alimentos consumidos en el país.

<sup>188</sup> Es oportuno aclarar que la relación con Argentina no estuvo exenta de altercados. Más allá de la cordialidad y amistad política entre los presidentes Chávez y Kirchner, en diciembre de 2006 el propio presidente argentino solicitó el relevo del embajador venezolano en Argentina, Roger Capella, luego de que el diplomático cuestionara la solicitud de detención de funcionarios iraníes por su supuesta vinculación con el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) ocurrido en 1994 en la capital argentina. Argentina también objetó otras actividades de Capella, tales como la distribución de becas, subsidios y ayuda financiera a organizaciones piqueteras y partidos políticos, como formas de intromisión en los asuntos internos del país. Sin perjuicio de ello, tras el relevo del embajador, ocurrido luego de la reelección del presidente Chávez, el vínculo retomó la cordialidad previa.

bolivariano. En ese sentido, pensamos que la matriz comercial-mercosuriana primó por sobre las intenciones del gobierno argentino de privilegiar el vínculo con Venezuela.

### **5.1.3.- La oportunidad de mostrar las bondades de cada proyecto: la relación con Bolivia.**

Las relaciones entre Venezuela y Bolivia ganaron un nuevo dinamismo con la asunción de Evo Morales en enero 2006. Evo ganó las elecciones de diciembre de 2005, luego de dos dimisiones presidenciales por imposibilidad de satisfacer las crecientes demandas de la sociedad boliviana, cuya pobreza llegó al 64% de la población. Con un discurso que llamaba a adoptar una política alternativa al neoliberalismo, con énfasis en lo social, en el nacionalismo y en el distanciamiento de EE.UU (Christensen, 2006:7), Morales se presentaba como un aliado natural para Chávez y su revolución bolivariana<sup>189</sup>. De esa forma, Venezuela ganaba el primer adepto sudamericano a su liderazgo ideológico que, hasta el momento, sólo contaba con la adhesión de Cuba, Nicaragua y Honduras. Tal adhesión ratificaba la nueva proyección hacia el Sur de Venezuela y le daba sustento a sus pretensiones de tener una política latinoamericana y no sólo caribeña. Por otra parte, con esta alianza, Venezuela lograba posicionarse en el corazón de América del Sur y en una zona que, por su inestabilidad, era propensa a “ser destinataria” de la incidencia del competidor regional (Brasil) y del hegemón<sup>190</sup>.

Por tales motivos Venezuela ejerció su función de liderazgo con especial celo en mostrarse como promotor del desarrollo y garante de un nuevo orden internacional. En el primer sentido destacamos, entre otras experiencias, el caso de Petroandina, una empresa binacional creada por YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia), con 60% del capital accionario, y PDVSA (Petróleos de Venezuela SA), con el 40% del capital. La empresa se constituyó en Bolivia para realizar 4 proyectos principales: la instalación de plantas petroquímicas, la instalación de plantas de separación de líquidos del gas, la creación de un ente con capacidad de certificación de reservas de gas y petróleo y la creación de 35

---

<sup>189</sup> En ese sentido vale destacar que los primeros movimientos de Evo Morales como presidente en política exterior fue establecer contacto con Hugo Chávez y Fidel Castro (La Nación, 3.01.2006). Días después de aquellas gestiones, Morales viajó a China para encontrarse con Hu Jintao frente a quien calificó a Pekín como “aliado político, ideológico y programático del pueblo boliviano” (La Nación, 9.01.2006). Sólo luego de esas giras visitó Brasil.

<sup>190</sup> Como prueba de esa inestabilidad cabe mencionar que antes de las elecciones de 2005 en las que se impusiera Evo Morales, Bolivia tuvo 9 presidentes en 9 años.

estaciones de servicio en Bolivia para distribución de sus productos. De esa forma se reprodujo en suelo boliviano la práctica venezolana de poner al Estado al servicio de la explotación energética, un sector que también estratégico para Bolivia, como vía eficaz de explotar los recursos del país en beneficio del desarrollo de su propio pueblo.

En esa misma línea de acción de promoción del desarrollo de Bolivia se puede mencionar la firma del TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos) en abril de 2006. Según los términos de ese acuerdo, era posible pagar la importación de productos elaborados por un miembro del ALBA con productos y/o servicios bolivianos. Este acuerdo, más allá de su naturaleza de trueque, buscaba dar a Bolivia una alternativa a la ATPDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga), un instrumento utilizado por EE.UU. para garantizar los derechos de los inversores extranjeros, a cambio de un tratamiento arancelario preferencial en la importación de ciertos productos bolivianos. La vigencia original del acuerdo se extendía hasta diciembre de 2006, pero desde la asunción de Evo Morales EE.UU. amenazó con la no renovación del mismo si no se continuaban con las políticas amigables para el mercado. Finalmente, en Diciembre 2008 EE.UU. decidió suspender las preferencias de Bolivia con el argumento de que el país no había cooperado en la lucha contra el narcotráfico<sup>191</sup>.

En lo que hace al orden regional, Venezuela encontró en la relación preferencial con Bolivia una oportunidad para promover un orden regional funcional a su liderazgo en América del Sur, y especialmente en la zona andina donde el descontento social podía ser canalizado hacia el bolivarianismo. Por eso, presentada la ocasión, Venezuela se posicionó al frente de las tensiones que pudieran alentar cambios en esa dirección. Eso fue lo que ocurrió ante la expulsión del embajador de EE.UU en Bolivia: el presidente Morales entendió que el embajador Golberg había alentado a la oposición que pretendía la escisión territorial de la media luna y decidió expulsarlo (El País, 13.08.2008). En respaldo de Bolivia, Chávez también procedió a expulsar al embajador de EE.UU en Venezuela, poniéndose al frente de un conflicto que no lo tenía como protagonista, sin ahorrarse calificativos para con EE.UU.<sup>192</sup> y amenazando con suspender el suministro de petróleo a ese país si Venezuela o Bolivia sufrían una agresión (El Mundo, 12.09.2008).

---

<sup>191</sup> En esa misma oportunidad el Congreso de EE.UU decidió mantener las preferencias de Colombia y Perú, sin condición alguna, y someter a revisión las de Ecuador.

<sup>192</sup> Al momento de expulsar al embajador Patrick Dobby, Chávez llegó a decir: “¡Váyanse al carajo, yanquis de mierda, que aquí hay un pueblo digno. Váyanse al carajo cien veces!” (El País, 13.08.2008).

Vemos entonces que Bolivia era para Venezuela la oportunidad de expandir su proyecto y liderazgo en América del Sur. Y que, en función de esa posibilidad procuró ejercer un rol de líder promotor la estabilidad económica, con la iniciativa de Petroandina y la firma del TCP, y de la estabilidad política, a través del establecimiento de nuevas reglas de comportamiento que incluían el apoyo ante eventuales confrontaciones con EE.UU. Debemos destacar que Venezuela llevó a cabo todas estas acciones en un espacio extraño para la tradición de la política exterior venezolana, habituada a operar en el Caribe y en América Central. Ahora bien, esas nuevas reglas de comportamiento regional que Venezuela intentó aplicar al caso boliviano, no encontraron actores que las adoptaran como normas de cumplimiento y sólo lograron su ejercicio por el propio promotor de las mismas, Venezuela.

Por el lado de Brasil, la relación con Bolivia es una muestra de cómo tuvo que luchar contra la distancia geográfica y la distancia histórico-cultural para generar acercamientos y, a partir del año 2000, llevar adelante su proyecto regional. El primer acercamiento fue luego de la Guerra del Chaco (1928-1938), entre Bolivia y Paraguay, para impedir que otra potencia regional (la Argentina) pudiera ejercer una influencia decisiva sobre el destino de las materias primas y de la energía bolivianos. En esa oportunidad se acordó la construcción de un ferrocarril entre Corumbá y Santa Cruz y el aprovechamiento del petróleo en oriente boliviano –que finalmente se abandonó por anti-económico–, ambas iniciativas financiadas por Brasil. Desde los 1985, con la elección de Victor Estenssoro en Bolivia, se inició una etapa de intensificación de las relaciones comerciales con Brasil y se comenzó a considerar al gas boliviano como un recurso de suma importancia para Brasil. Así fue como en 1988 el presidente Sarney firmó un acuerdo para el suministro de una cantidad mínimo de metros<sup>3</sup> en los próximos 25 años. Sin embargo, no fue hasta 1993 que hubo un acuerdo de suministro concreto y luego de que Petrobras –que hasta entonces sólo se dedicaba a la explotación petrolera– asumiera el proyecto de exploración, explotación y construcción de un gasoducto<sup>193</sup>. A pesar de todo ello, las exportaciones de gas recién comenzaron el 1 de Julio

---

<sup>193</sup> El gasoducto entre Bolivia y Brasil tiene una importancia capital para Brasil: con una capacidad de hasta 30 millones de m<sup>3</sup>/diarios, y con 2593 km (de sus 3150 km) en territorio brasileiro, abastece las industrias y centrales térmicas de los estados federales de Mato Grosso do Sul, Sao Pablo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, donde se produce el 75% del PBI de Brasil, donde vive el 85% de su población y se consume el 71% de la energía del país (Hofmeister, 2003:41). Gracias a esa decisión del gobierno brasileiro Petrobras es la empresa con mayor participación en la explotación del gas en Bolivia; de allí también las implicancias por la nacionalización del recurso.

del 2000, constituyéndose en el tema central de las relaciones bilaterales (Hofmeister, 2003:39)<sup>194</sup>.

En efecto, para Brasil, la relación con Bolivia era estratégica en dos sentidos: el primero era justamente su condición de proveedor de energía –y receptor de las inversiones de Petrobras y de productos manufacturados-; el segundo era su condición de país institucionalmente convulsionado y ubicado en una región inestable. Por ello, no es de extrañar que Brasil también pretendiera ejercer su influencia (asumiendo la función de garante de la estabilidad) para que Bolivia se mantuviera dentro de ciertos parámetros de orden vigente. Así ocurrió en 2003 cuando negoció (junto con Argentina) la salida del entonces presidente Sánchez de Lozada como parte de la solución política a la crisis denominada “Guerra del Gas”<sup>195</sup>. Otro tanto debió hacer con su sucesor, Carlos Mesa, vicepresidente de Sánchez de Lozada. Los fracasos en apaciguar los ánimos de los distintos movimientos sociales protagonistas de la “Guerra del Gas” y el creciente reclamo autonomista del Departamento de Santa Cruz, la región más rica económicamente, llevaron a que Mesa también dimitiera en 2005<sup>196</sup>. En esta oportunidad, la preocupación de Brasil fue pacificar Bolivia: lograr que el gobierno y la oposición alcanzaran una situación de convivencia posible. No es un dato menor que Brasil canalizara tales acciones en la novel Comunidad Sudamericana de Naciones (El Espectador, 8.03.2005). Como dijimos oportunamente, el objetivo de Brasil era mantener el orden y la estabilidad regional pero sin recurrir a la fuerza y, sobre todo, sin asumir costos directos, y en ese sentido es claro cuál debía ser la función de la nueva instancia regional desde la perspectiva brasileña. Más aún, cuando se insistió en que fuera la CSN y no la OEA el ámbito de resolución. Este antecedente es aún más significativo si tomamos en cuenta que Brasil siguió ese mismo proceder en Septiembre 2008 con el intento de separación de las provincias de la “media luna”, aunque en esa oportunidad la CSN ya había pasado a ser la Unasur.

---

<sup>194</sup> Ello así, incluso luego del descubrimiento de los grandes yacimientos de natural en la bahía de Santos que ubicaron a Brasil como poseedor de la cuarta reserva más grande de gas natural en América del Sur, luego de Venezuela, Bolivia y Argentina.

<sup>195</sup> A mediados de septiembre de 2003, se iniciaron bloqueos campesinos en protesta contra el proyecto de exportación de gas a los Estados Unidos y México a través de los puertos chilenos, también contra las negociaciones del ALCA y por las condiciones sociales de Bolivia. Este conflicto fue extendiéndose gradualmente hasta convertirse en una huelga general que la revisión de las políticas del gobierno del presidente Sánchez de Lozada y en última instancia, su dimisión (Díaz Cassou, 2004).

<sup>196</sup> Mesa formaba parte de la coalición que llevó al poder a Sánchez de Lozada por lo que se preocupó porque su gestión se diferenciara de la de su antecesor. De allí, la convocatoria a su referéndum para dirimir el asunto del gas. Más allá de sus intenciones, su interinato fue interpretado como una continuidad y pronto las tensiones por y la conflictividad social lo forzaron a dimitir.

Sin perjuicio de esas situaciones conflictivas resueltas desde lo colectivo, corresponde también analizar la respuesta de Brasil ante la nacionalización de los hidrocarburos el 1° de Mayo de 2006 por Evo Morales. La medida era una de las promesas de campaña y su cumplimiento hacía a la propia legitimación de Evo. Sin embargo, afectaba directamente las inversiones de Petrobras -principal empresa petrolera en Bolivia- y el costo del suministro de gas a Brasil. En este caso, Brasil no pudo derivar la respuesta en lo colectivo y se puso a prueba su “liderazgo benigno”. Por eso, resulta particularmente interesante la actitud conciliadora de Brasil que posibilitó que la cooperación prevaleciera a la fuerza (el ejército boliviano tenía orden de tomar posesión de las instalaciones de las petroleras) y que se llegara a un entendimiento. Más allá del costo político interno de aceptar las condiciones impuestas por Evo, Lula logró mostrarse comprensivo de las necesidades bolivianas y consolidar la imagen de Brasil como un líder no hegemónico sino solidario con sus vecinos (Christensen, 2006:10).

Además de la lectura de tales sucesos en clave de consolidación del liderazgo de Brasil, también se puede hacer una interpretación a la luz de la necesidad de Brasil de mostrarse como promotor del desarrollo y garante de la reducción de las asimetrías en la región. Aunque se comprometieran intereses de Petrobras y que las elites brasileñas exigieran un tratamiento comercial del tema, Brasil atendió rápidamente el reclamo boliviano y se formó una mesa de negociación para alcanzar un precio más justo para Bolivia, alegando que la nación brasilera era comprensiva de la necesidad de Bolivia de desarrollarse (De la Fontaine, 2009:10). Más allá de la resistencia y la crítica interna en Brasil, deben considerarse dos cuestiones. La primera es la dependencia de Brasil respecto del gas boliviano para satisfacer la demanda interna y la segunda es que una escalada del conflicto hubiese empujado a Bolivia a estrechar aún más sus lazos con Venezuela y su proyecto alternativo, en lugar de atraerla hacia el Mercosur, hacia Brasil, como de hecho sucedió cuando Bolivia, meses después del conflicto, en enero de 2007, solicitó el ingreso como miembro pleno al Mercosur, con el aval expreso de Itamaraty.

Bolivia constituía hasta 2006 una preocupación para Brasil en cuanto a la necesidad de contener su inestabilidad institucional y evitar que ello sirviera de excusa para que otras potencias se decidieran a intervenir. Sin embargo, desde la asunción de Morales Bolivia se convirtió en un desafío por su afinidad ideológica con Venezuela y el reconocimiento del liderazgo bolivariano. Es así como Brasil debió asumir costos directos de liderazgo, como en

el caso de la nacionalización de los hidrocarburos, y reforzar el sistema de respuesta colectiva, como sucedió en Septiembre 2008 a través de la Unasur.

#### **5.1.4.- El desafío de ambos proyectos: la relaciones con Colombia.**

Por la fuerte dependencia comercial, la relación de Venezuela con Colombia no ha sido una mera cuestión de vecindad. La interrelación en ese punto llegó a tal grado que, en 1992 -ante las dificultades para implementar la zona de libre comercio en el Grupo Andino, acordada en La Paz en 1990 y ratificada en 1991 a través del Acta de Barahona- sendos países acordaron liberalizar su comercio bilateral. Si bien sólo lograron constituir una unión aduanera imperfecta con un arancel externo en 4 tramos de: 5, 10, 15 y 20%, para cerca del 90% de los productos involucrados, ello bastó para que la década del 90 pasara a ser sinónimo del crecimiento del comercio bilateral -la tasa media anual de crecimiento fue de 21%- (Gutiérrez, 2001:50). Visto desde el lado venezolano, las exportaciones a Colombia crecieron a una tasa promedio anual de 21,8%. Ello hizo que Colombia se convirtiera, al menos hasta 1998, en el principal destino de las exportaciones venezolanas -con el 26%-, desplazando incluso a EE.UU -con el 23%-; y con una tendencia hacia la diversificación de productos, lo que ciertamente no ocurría con EE.UU. Tampoco debemos pasar por alto la experiencia del “Grupo de los 3” por el que en 1994 se intentó crear una zona de libre comercio entre Venezuela, Colombia y México.

Sin embargo, a partir de 1998 ese proceso de crecimiento del comercio comenzó a perder dinamismo. Al mismo tiempo, y no de manera casual desde la asunción de Chávez, empezó a darse un agrietamiento en la relación en diversos temas como: el rechazo o aceptación del ALCA, la forma de negociar el acuerdo de libre comercio entre Mercosur y CAN, el deseo de Venezuela de ingresar al Mercosur y el de Colombia de ser parte del NAFTA, o el rechazo o apoyo a la guerra en Irak. Pero, de todos ello, el asunto que desencadenó el distanciamiento progresivo fueron las distintas posturas frente a los EE.UU. adoptadas por uno y otro: alejamiento y confrontación del lado de Venezuela y acercamiento del lado de Colombia, fundamentalmente a través del Plan Colombia<sup>197</sup>. Justamente, la

---

<sup>197</sup> Si bien durante décadas Colombia vivió en medio de la violencia combinada con la estabilidad económica y política, desde finales de los 90 el conflicto armado se ha agravado junto a un proceso de desinstitutionalización y una profunda crisis económica y política. Vale la pena señalar con Ramirez cómo las circunstancias fueron presionando hacia el acercamiento de Bogotá a Washington, y viceversa, debido al: “desarrollo del problema de las drogas y sus delitos conexos, de la ofensiva guerrillera, de la militarización de su combate, del medio

cooperación militar de EEUU con Colombia constituyó el factor de incomodidad de la administración bolivariana y la causa principal del deterioro de las relaciones colombiano-venezolanas (Gonzalez Urrutia, 2006:168). Las tensiones pronto llegaron a un punto que la relación se planteó lisa y llanamente en términos de confrontación. A pesar de lo cual, nunca se afectó la relación comercial entre los dos países.

Es importante destacar que Venezuela tradujo la tensión con Colombia en términos ideológicos y la utilizó en su interés para avalar su posicionamiento como líder de la antítesis del imperialismo (del cual Colombia pasaba a ser aliada). Al igual que con el caso del embajador de EE.UU. en Bolivia, Venezuela asumió un rol protagónico en cada situación de tensión que involucrara a Colombia para demostrar su apoyo a todo país que confrontara con EE.UU. o sus aliados. En ese sentido, podemos hacer mención de la crisis entre Ecuador y Colombia en 2008 por la violación a la soberanía territorial del primero, cuando se estaba negociando la liberación de la ex-candidata presidencial Ingrid Betancourt y de otros rehenes con las FARC. Lejos de intentar mediar, Chávez se apresuró a expulsar al embajador colombiano en Venezuela, horas después de que Ecuador anunciara la ruptura de relaciones con Colombia. Del mismo modo, se vio obligado a movilizar tropas a la frontera con Colombia, luego de que Ecuador hiciera lo propio en el lugar del ataque (La Nación, 4.03.2008). De esa forma, Venezuela se puso al frente de las críticas a Colombia y su aliado en la guerra contra el “narco-terrorismo”, EE.UU.

Vemos entonces la delicada situación de Venezuela para con su principal socio comercial y vecino. A pesar del grado de integración alcanzado, facilitado por un origen histórico-identitario común y afianzado con las experiencias de liberalización comercial entre ellos, la Venezuela bolivariana ha identificado a Colombia como una amenaza contra su propia supervivencia por representar los intereses del poder imperialista en la región. Este alejamiento político-ideológico, obligó a Venezuela a estrechar sus vínculos con el Caribe y América Central y a ensayar una proyección hacia el Sur, hacia el Mercosur. En ese sentido podemos afirmar que Venezuela fue generándose su propio problema de inserción internacional y de insatisfacción geográfica -no tanto por las disputas territoriales que mantiene con sus vecinos, como por el distanciamiento de sus principales socios comerciales-. La dificultad radicaba en que ni el Caribe podía constituir una opción de diversificación comercial, ni el Mercosur estaba en condiciones inmediatas de hacerlo. Ello hacía que la

---

ambiente y los derechos humanos, entre otros, al convertirse en temas de interés hemisférico y global, y al encuadrarse dentro de la agenda de seguridad norteamericana” (2003:5).

confrontación con Colombia fuera aún más difícil de sostener, con el agravante de que –en función de los posicionamientos de uno y otro- ella era constitutiva de su liderazgo alternativo. De allí el empeño venezolano en buscar nuevas sociedades aún cuando ellas sólo contribuyeran a formar una suerte de frente, de alianza, que reafirmara su liderazgo frente al enemigo.

La relación de Brasil con Colombia, a diferencia de la de Venezuela y Colombia, es reciente. Las escasas relaciones entre ambos países -a nivel gubernamental, social y económico- han comenzado a incrementarse a partir de 2003. Este cambio se produjo por la presión de dos temas álgidos para Brasil: el conflicto interno colombiano (y la posibilidad de que se expandiera y/o afectara las fronteras vecinas) y la cuestión comercial en el marco de una tendencia mundial a encarar estrategias de inserción compartidas. Lo paradójico es que, como señala Ramirez (2007:149), este acercamiento fue en esencia contradictorio debido al alineamiento de Colombia con EE.UU., que obstaculizaba el pleno entendimiento con Brasil; en el tema de Seguridad, por el Plan Colombia, y en el tema comercial, por el apoyo al ALCA y la firma del TLC con EE.UU.

Respecto al tema del conflicto interno colombiano cabe destacar que en los años 90 y a pesar de la agudización del conflicto, Brasil se limitó simplemente a pronunciarse a favor de la paz, siguiendo su tradición diplomática de no intervención en asuntos internos de otras naciones. Sin embargo, desde la elección de Álvaro Uribe en 2002, el presidente Cardoso, con el antecedente reciente del Acuerdo de Brasilia en 1998 con el que se puso fin al conflicto entre Perú y Ecuador, ofreció el expertise brasileño en la búsqueda de soluciones pacíficas. A pesar de los temores del gobierno conservador colombiano, la elección de Lula no se tradujo en un alineamiento ideológico con Hugo Chávez, ni en un abandono de la actitud de acercamiento iniciada por Cardoso. Por el contrario, la gestión Lula buscó consolidar esa relación incipiente con Colombia, lo que se evidencia con la cantidad de encuentros entre los presidentes de ambos países (Costa Vaz, 2003:32)<sup>198</sup> o en el ofrecimiento de Lula de convertirse en mediador para buscar una solución no-militar al conflicto interno colombiano<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> En los tres primeros años de su gestión, Lula se reunió con su par colombiano en diez oportunidades para tratar distintas cuestiones; la gran mayoría relativa a alguno de los dos temas aquí destacados: la seguridad y el comercio.

<sup>199</sup> A este respecto debemos señalar la negativa de Brasil ante las insistencias de Colombia porque se calificara a las FARC como una “asociación terrorista”. Haber aceptado tal propuesta hubiese impedido cualquier tentativa de presentarse como un mediador neutral ante las FARC.

Por otra parte, a partir de la gestión Lula, Brasil tuvo una actitud proactiva en el acercamiento entre Colombia y Venezuela, y en la insistencia de uso por parte de Colombia del SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonía)<sup>200</sup> para que ambos estados contaran con un sistema unificado que facilitara la cooperación en el control de la frontera común. Sin perjuicio de todo ello, Colombia representó la principal dificultad estratégica del proyecto político de Brasil y puso de manifiesto sus limitaciones. Piénsese que, a pesar del ofrecimiento de mediación brasileña ante las FARC, Colombia se inclinó por la propuesta militar promocionada por EE.UU. a través del Plan Colombia. Esto fue visto por Brasil con preocupación ya que posibilitaba que Colombia fuera el antecedente, la “cabeza de playa”, que le permitieran a EE.UU. incrementar su presencia en Sudamérica o decidir intervenciones directas en dicha región.

La razón de la sensibilidad del tema para Brasil radicaba en sus propias limitaciones en temas de defensa y seguridad y en su eventual vulnerabilidad ante un empeoramiento de la situación en Colombia (Hofmeister, 2003:51). De hecho, luego de que Colombia se decidiera por la solución militar al problema de las FARC, Brasil ha tomado distancia del conflicto a pesar de que representa la principal amenaza a la estabilidad de la región, que es una de las funciones de su proyecto político. El riesgo de entrar en colisión con intereses de EEUU y la falta de capacidad de hacerle frente en temas de seguridad, han llevado a Brasil a abandonar su pro-actividad y volver a distancia prudencial. Como sostiene Gratius (2007:22) el caso de Colombia prueba tanto el afán de pacificar y estabilizar de Brasil, como sus límites. Y en ese sentido nos parece oportuno compartir el pensamiento de Miranda quien entiende que, desde el comienzo del milenio, Colombia comenzó a jugar el rol de potencia regional secundaria para poner coto al ascenso brasileño y aislar el proyecto venezolano (Miranda, 2011)<sup>201</sup>.

En el tema del comercio la relación también siguió el patrón señalado: crecimiento y profundización del vínculo a partir de finales de los 90, teniendo como punto de partida niveles mínimos de interacción<sup>202</sup>. El ACE N° 39 (Acuerdo de Complementación Económica en el marco de la ALADI) de 1999, firmado por Brasil y Colombia (y el resto de los socios de la CAN: Ecuador, Perú y Venezuela; salvo Bolivia) comenzó a revertir la situación de bajos

<sup>200</sup> El Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM), es un proyecto del gobierno brasileño para monitorear de manera pormenorizada las extensiones de aguas, tierras y espacio aéreo de la región amazónica.

<sup>201</sup> La hipótesis del trabajo citado de Miranda es que Colombia desempeña actualmente en el plan hegemónico de EE.UU., el papel que la Argentina desempeñó en los años 90 poniendo en jaque ciertas pretensiones brasileñas como el mismo Mercosur, cuando la administración Menem pretendió ser parte del NAFTA.

<sup>202</sup> Ramirez ilustra la situación destacando que Colombia exportaba por entonces 50 veces más a Estados Unidos que a Brasil (2007:158).

índices de comercio bilateral. Pero sobre todo constituyó –junto con el ACE 56- el antecedente más importante para el acuerdo CAN–Mercosur, concretado finalmente en 2004 a través del ACE 59, y gestionado durante el segundo semestre de 2003 cuando Brasil y Colombia coincidieron en las Secretarías pro tempore del MERCOSUR y de la CAN. Contra los pronósticos, Colombia firmó el acuerdo a finales de ese año y entró en vigencia 2004. Con ello consiguió, en su intercambio con Brasil, la liberalización inmediata del 24% de sus productos y una liberalización preferencial a 8 años<sup>203</sup>. Sin embargo, al igual que con el tema de seguridad, la relación era en esencia contradictoria: la dependencia colombiana de EE.UU. y su modelo de inserción internacional contrariaban los intereses brasileños. En paralelo a la firma del acuerdo interbloques, Colombia avanzó en la negociación en un TLC con EE.UU., que finalmente concluyó en su firma en Noviembre de 2006, aunque el Congreso de EE.UU. aún no lo ratificó<sup>204</sup>. Para mayor complejidad, en enero de 2005 Colombia solicitó su incorporación al Mercosur como estado asociado.

En suma, las dos áreas donde Brasil ha logrado mayores progresos para estrechar los lazos con Colombia son precisamente los dos desafíos de Brasil para concretar su proyecto político regional ya que sintetizan sus obstáculos y áreas de tensión con EE.UU. Por ello encontramos ilustrativo definir a Colombia como el verdadero desafío del Proyecto político de Brasil, incluso por sobre la eventual disputa de liderazgo con Venezuela. Asimismo, es importante señalar la forma en que Brasil canalizó la relación-desafío con Colombia en instancias integración para contener sus posicionamientos adversos: en lo comercial, lo hizo a través de distintos acuerdos comerciales dirigidos hacia la convergencia de los regímenes de la CAN y del Mercosur; y en lo estratégico-militar, cuando Colombia permitió que EE-UU hiciera uso de bases militares colombianas, logró que la cuestión fuera tratada en el seno de CSD. Así las cosas, la estrategia brasileña para con Colombia ha sido la de su inclusión en el proceso de integración regional para su contención.

---

<sup>203</sup> Gracias al acuerdo, se previó que el 97% de los productos colombianos entrarían al mercado brasileño sin arancel en ocho años y los más sensibles lo harían en un plazo de 15 años. Por su parte, los productos brasileños tendrán un ingreso más lento al mercado colombiano, ya que se estableció un plazo de 12 años para que el 84% de las exportaciones de Brasil queden libres de aranceles para ingresar a Colombia. Los efectos de la firma del acuerdo fueron benéficos para ambos: del lado colombiano, las exportaciones a Brasil crecieron un 50%; claro que para Brasil no sólo aumentaron las exportaciones sino también las inversiones en Colombia.

<sup>204</sup> Dato verificado ha Noviembre 2011 en la OMC < [www.wto.org](http://www.wto.org) >.

## **5.2.- RELACIONES MULTILATERALES**

Dado que la sociedad entre Brasil y Venezuela era necesaria para ambas partes, la competencia por el liderazgo regional se libró en el plano multilateral. A través de la promoción de cada uno de sus esquemas de integración, los contendientes intentaron ir imponiendo sus liderazgos. De allí la utilidad de nuestro concepto metodológico de integración, cuya interacción interna nos permite analizar cómo la experiencia integradora se prestó para esa construcción esencialmente política en la que se definen relaciones de poder y, puntualmente para nuestro estudio, el liderazgo de los promotores de cada esquema. De esa manera el Mercosur y la CSN-Unasur, favorecieron la conducción brasileña, y Petrocaribe y el ALBA, la de Venezuela. Lo interesante del caso es considerar la decisión de Venezuela de, además de llevar adelante sus propios esquemas de integración, participar en el Mercosur y en Unasur, los esquemas que a priori favorecían la construcción de poder brasileña.

### **5.2.1.- La construcción multilateral de Brasil en Sudamérica**

En este nivel multilateral se puede ver cómo Brasil fue construyendo su liderazgo por etapas y también por temas. La primera etapa consistió en la constitución en el Cono Sur de un espacio de preferencia comercial donde Brasil pudiera hacer pesar su industrialización relativa y su capacidad financiera con cierta ventaja respecto de actores extra-regionales como EE.UU. o la Unión Europea. Esa fue, casi con exclusividad, la finalidad de la constitución del Mercosur desde el punto de vista brasileño. De hecho, Brasil se sirvió de la acción de ese proceso de integración en los dos sentidos posibles: hacia el interior del proceso y hacia el exterior del mismo. Hacia afuera, lo utilizó como estrategia de negociación extra-regional: arrojándose una suerte de representación, Brasil se escudó en el Mercosur para negociar en bloque la eventual constitución del ALCA y la firma de un TLC inter-regional con la Unión Europea.

Vemos entonces que el Mercosur fue para Brasil la plataforma desde la cual comenzó su proyección internacional: primero demostrando sus capacidades de incidir en materia económica regional y luego haciéndolo en el comercio global, como lo demostró con la formación del G-20 en el seno de la OMC. Dada esa importancia, Brasil siempre procuró controlar y contener el proceso mercosuriano; meta que logró esencialmente gracias al funcionamiento intergubernamental. Esto implica que el consenso se alcanzaba a través de entendimientos entre gobiernos y no a través de un proceso de toma de decisión mercosuriano

en sentido estricto. Por ello, no es casual que la institucionalización de representaciones propias del Mercosur sólo tuviera lugar cuando los temas de la “agenda ampliada” – fundamentalmente la integración física, las cuestiones políticas y de defensa, aunque también las comerciales- se sudamericanizaron. Instituciones como la del Alto Representante del Mercosur surgieron ante la necesidad de dinamizar el Mercosur (principalmente en lo que respecta a lo comercial, aunque también tiene competencia sobre los temas de la nueva agenda de integración (Mercosur/CMC/Dec. N°63/10)<sup>205</sup>), como respuesta a la necesidad de mantenerlo como polo de atracción de la integración económica regional. Es que el Mercosur, aún con la sudamericanización de la política brasileña, nunca dejó de ser el eje en ese aspecto de la integración; y de hecho, logró generar un fenómeno de arrastre respecto del resto de los países sudamericanos formalizados en diversos acuerdos de complementación económica (Cienfuegos, 2006:105).

Hacia el interior del proceso, Brasil se sirvió del Mercosur con dos objetivos. El primero, promover cierta estabilidad económica regional, lo que se traducía en mercados estables donde vender los productos brasileños y donde hacerse de materias primas y de energía (Giacalone, 2006:80). Y el segundo, imponer la exigencia de norma democrática de gobierno, también con miras a una mayor estabilidad regional, pero por sobre todas las cosas, evitando que las crisis institucionales desviarán la atención del desarrollo económico regional. Las sucesivas tensiones comerciales entre Argentina y Brasil, en el marco del Mercosur, muestran el costo relativo que Brasil ha pagado a cambio de la estabilidad económica de su socio principal en el Cono Sur. Como lo mencionáramos antes, el rédito de Brasil, a veinte años vista, fue haber logrado encapsular la relación con su histórico rival en el bloque subregional. De hecho, en la actualidad, Argentina está mucho más cerca de apoyar su liderazgo que de cuestionarlo.

La exigencia democrática, como pauta de estabilidad política, no fue una condición originaria del Tratado de Asunción de 1991, pero se volvió una necesidad ante el intento de golpe de estado en Paraguay en 1996. En esa ocasión Brasil se puso al frente de la solución política amenazando con aislar a Paraguay del Mercosur y con dejar de comprar la energía eléctrica de Itaipú –lo que hubiese producido un grave desequilibrio en las cuentas de

---

<sup>205</sup> No es de extrañar, tampoco, que el primer Alto Representante designado fuera Samuel Pinheiro Guimarães Neto, Ministro Jefe de la secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil durante la segunda presidencia de Lula hasta que se lo designara como funcionario del Mercosur.

Paraguay<sup>206</sup>. De esa manera, logró que la situación se distendiera y que la intencionalidad del general Lino Oviedo fracasara. A partir de entonces, Brasil sentó como precedente que su compromiso con la estabilidad no sólo refería a conflictos armados entre estados, como lo había hecho en el conflicto entre Ecuador y Perú, sino también a la defensa de la democracia y la estabilidad institucional (Carranza, 2004:325). Por ello, entendemos al Mercosur como el primer espacio colectivo regional del que se sirvió Brasil para preservar la estabilidad democrática. El mismo año del intento de golpe en Paraguay, los presidentes del Mercosur firmaron la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur y en 1998, el Protocolo de Compromiso Democrático de Ushuaia.

En suma, desde la post-guerra fría el Mercosur fue el núcleo duro de la estrategia de integración de Brasil. Incluso luego del 2000, cuando empieza a ganar terreno Sudamérica como espacio predilecto de las políticas de integración regional de Brasil, el Mercosur preservó su condición de polo de la integración económica regional, pero no ya sólo del Cono sur sino de toda América del Sur<sup>207</sup>. Creemos importante dejar en claro este aspecto porque, aunque la agenda del Mercosur se haya diversificado, abarcando temas sociales y de integración física, ha sido en torno a esa instancia donde se construyó la integración económica sudamericana. Desde la firma del ACE 59 en 2004, firmado por Colombia, Ecuador y Venezuela con el Mercosur, todos los socios de la CAN quedaron en igualdad de condiciones para constituir una Área de Libre Comercio con el Mercosur (Bolivia y Perú ya se habían asociado al Mercosur por el ACE 36 de 1996 y el ACE 58 de 2003, respectivamente). Tal sociedad entre los dos bloques se venía promocionando desde 1998 con la firma del Acuerdo Marco entre sendos procesos y con el ACE 56, del 6 de Diciembre de 2002, firmado específicamente para la formación de Área de Libre Comercio Mercosur-CAN. Así fue cómo el Mercosur se transformó en el polo de atracción de la integración sudamericana.

Este momento, coexiste con los inicios del proceso de integración sudamericana correspondiente a la fase post-liberal de la integración (o de agenda ampliada), que luego

---

<sup>206</sup> Según información publicada por el Banco Central de Paraguay, los ingresos de las represas binacionales de Itaipú y Yaciretá representaron en 2008 el 17% del presupuesto nacional de ese país. Y si consideramos a Itaipú de manera aislada, esa participación ronda el 12% del presupuesto nacional (ABC Digital, 20.04.2008)

<sup>207</sup> Resultan muy ilustrativas las palabras del canciller Amorim respecto del rol del Mercosur: “El Pacto Andino fue un acto de valentía desde el punto de vista político, pero desde el punto de vista práctico, en núcleo dinámico para la integración de América Latina está en el Mercosur porque fue el núcleo que creó mayor densidad. Esta densidad está relacionada con el hecho de que no es tan solo un área de libre comercio sino también una unión aduanera (...) verdadero cimiento del Mercosur.”

derivaría en la creación de la CSN y más tarde en la Unasur. Del modo que lo acabamos de explicar y sin sustituir al Mercosur, Brasil definió a América del Sur como espacio destinatario de ciertas políticas de integración física y energética (siempre en función de lo comercial) y más aún en lo referido a la integración política. Esto resultó evidente, por ejemplo, en las declaraciones de Lula en la primera XXIV<sup>o</sup> Cumbre del Mercosur, realizada en Asunción en 2003 (primera cumbre a la que asistió como presidente), al explicar las intenciones de Brasil de privilegiar las relaciones con sus vecinos sudamericanos. En los hechos, eso se venía practicando a través de los acuerdos de libre comercio firmados con Perú y el resto de los miembros de la CAN en los años precedentes. Por eso, tal declaración puede entenderse como la intención de Brasil de *entablar “relaciones radiales”* con el resto de América del Sur posicionando a Brasil como eje de las mismas.

Podemos destacar acciones concretas del presidente brasileño que avalan esa lectura, como la creación de la Subsecretaría de Suramérica en Itamaraty, la intensa agenda de visitas a países vecinos, el fortalecimiento de las embajadas suramericanas y, sobre todo, el programa de sustitución competitiva de importaciones con bienes producidos por países de la región (PSCI). Este programa buscaba disminuir las asimetrías comerciales con los vecinos a través de la sustitución de productos provenientes de América del Norte, Europa o Asia por productos provenientes de países sudamericanos (Mallmann, 2007:53). Si bien el programa alcanzaba a todos los países suramericanos, su implementación se hizo considerándolos de manera individual, difiriendo los términos del acuerdo según el interlocutor<sup>208</sup>. De ese modo, Brasil se procuró herramientas de manejo económico de alcance sudamericano en plena negociación del ALCA. El programa también comprendía al sector privado de los países vecinos y les brindaba la posibilidad de asociarse con los empresarios brasileiros a fin de aprovechar su logística y apoyo financiera tanto para vender en Brasil, como para articular cadenas productivas destinadas a vender productos sudamericanos al mundo. Finalmente, también debemos destacar la importancia sudamericana en la política exterior de Lula cuando manifestó interés en conformar empresas binacionales y otorgar créditos y apoyos para proyectos que interesen a uno u otro país vecino, a través del BNDES (Ramirez, 2007:161), como forma de fortalecer el proceso de integración de la infraestructura iniciado en el 2000 con la iniciativa IIRSA.

---

<sup>208</sup> Brasil firmó Memorandos de Entendimiento individuales con ocho vecinos: Bolivia (el 18 de Noviembre de 2003), Chile (el 23 de Agosto de 2004), Colombia (el 27 de Junio de 2005), Perú (el 17 de febrero de 2006), Argentina (el 23 de agosto de 2006), Ecuador (el 10 de Septiembre de 2006), Uruguay (el 26 de Febrero de 2007) y Paraguay (el 21 de Mayo de 2007).

Sin perjuicio de los beneficios de este agrupamiento continental para los participantes de esta instancia de cooperación genuina, para Brasil significó ganar protagonismo como actor principal de la región, capaz de “hablar en su nombre” y de condicionar su dirección. Pronto esa capacidad debió manifestarse más allá de la integración física y la comercial, para abarcar el ámbito de la política regional. La prueba de fuego, en ese sentido, fueron los sucesos ocurridos de Abril de 2005 en Ecuador que derivaron en la destitución de Lucio Gutiérrez. Allí Brasil operó para contener el conflicto facilitando el asilo político al destituido presidente y amparando su acción en la recientemente creada CSN y no en el seno de la OEA que, con la presión de EE.UU., insistía en la reposición de Gutiérrez. Como señalamos, a pesar de haber ganado las elecciones de 2002 con un discurso anti-sistémico y de reivindicación de las clases populares, en especial a los indígenas, pronto se alineó con las políticas neoliberales y se acercó a los gobiernos conservadores de Colombia y EE.UU, manifestando, por ejemplo, su apoyo al Plan Colombia. Ello le valió el apoyo de la Secretaria de Estado Rice, aunque ello no bastara para su restitución.

Por otra parte, no debemos pasar por alto que la CSN nació sin estructuras ni procedimientos de toma de decisión propios. Su funcionamiento se basó –al igual que el Mercosur- en un esquema esencialmente intergubernamental, abriendo el juego a las distintas decisiones políticas de los participantes, así como a sus distintas capacidades de acción internacional. Dicho de otro modo, la CSN era un esquema de cooperación permeable a la acción y consolidación del liderazgo brasileño. Ha sido justamente por esa razón que Brasil pudo enmarcar al Mercosur dentro de su política sudamericana, de modo que lo comercial siguiera manejándose según la “institucionalidad existente”. Las cuestiones de estabilidad regional, por el contrario, empezaron a manejarse a nivel sudamericano. entendemos que la CSN-Unasur ha sido la instancia multilateral donde mejor se aprecia el ejercicio de la función estabilizadora de Brasil, en particular, respecto de situaciones de inestabilidad interna ocurridas en la zona andina, considerada una fuente de inestabilidad. Las respuestas ante el bombardeo colombiano en territorio ecuatoriano, los eventos de Bolivia en Septiembre 2008, la instalación de las bases militares de EE.UU. en Colombia y el intento de golpe de estado a Correa en Ecuador en Septiembre de 2010, avalan esa apreciación.

Justamente hablando de contención de conflictos y tensiones, es necesario destacar cómo Brasil supo canalizar relaciones bilaterales tensas, como la de Colombia, en el ámbito de la cooperación multilateral, por ejemplo a través de la iniciativa IIRSA. Como señalamos en su oportunidad, las relaciones con Colombia eran esencialmente contradictorias,

principalmente por estar orientada comercial y políticamente con EE.UU. A pesar de ello, Colombia participó con una veintena de proyectos en IIRSA en los dos ejes que la involucran: el eje andino y el amazónico. A través de ese tipo de vinculaciones es como Brasil cosechó mayores ganancias. Allí donde su capacidad de incidencia política no bastaba, su consolidación paulatina como proveedor del desarrollo regional, generó una dinámica interna que en el futuro pudiera repercutir en otras áreas de competencia, como la político-estratégica. Tal razonamiento se aplica al resto de países de Sudamérica.

Es que, la promoción del nuevo modelo de integración que, como mencionáramos en los capítulos 1 y 2, se basa en la integración física y productiva, más que en la mera liberalización comercial, ataca uno de los principales déficits de América del Sur: la falta de comunicación entre los propios sudamericanos. Lo que Soares de Lima denominó como el síndrome del colonialismo (2008b:25)<sup>209</sup>. Dado que el incremento del comercio intrarregional favorecido por los esquemas de liberalización arancelaria ha demostrado signos de estancamiento (Bonilla, 2010:24), este tipo de concepción y práctica de integración podría generar dos tipos de consecuencias beneficiosas. Por un lado, re-impulsar el crecimiento del comercio en la región a través de la generación de nuevas cadenas productivas con nuevas comunicaciones, más ágiles y baratas -es sabido que las economías relativamente integradas y complementarias sacan mayor provecho de las áreas de libre comercio (Soares de Lima, 2006:2)-. Y, por otro lado, sentar las bases de un tipo de vinculación que cohesione socio-productivamente a los países sudamericanos. Ello evitaría el impacto fragmentador que han generado los TLC con el hegemon y conduciría progresivamente a una mayor integración. Recordemos que este modelo tiene una fuerte impronta de permanencia y que ello repercute tanto a nivel local como regional afectando a la sociedad toda y en todas las áreas posibles, no sólo en lo económico.

Para concluir la acción de Brasil en el plano multilateral no podemos dejar de referirnos a la constitución del CDS. En ese sentido nos interesa destacar dos cuestiones. Una refiere al modo en que se logró el consentimiento de los países sudamericanos. Fiel al tipo de liderazgo consensual de Brasil, la propuesta fue comunicada (y eventualmente, negociada como ocurrió con Colombia<sup>210</sup>) a cada uno de los interesados de modo que el CDS fuera un

---

<sup>209</sup> Incluso luego de las declaraciones formales de independencia, las antiguas colonias de América del Sur mantienen vínculos verticales con sus anteriores metrópolis, en desmedro de vínculos más bien horizontales, de cooperación e integración, con los países vecinos.

<sup>210</sup> Colombia en primer término desestimó la propuesta de constitución del CSD dado que no incluía entre sus objetivos la lucha contra el terrorismo y sólo prestó su conformidad cuando tal objetivo fue incluido.

fruto de la acción colectiva, fundado en el convencimiento y necesidad de cada uno de los estados sudamericanos. Planteado inicialmente en diciembre de 2007 en Chile y en febrero 2008 en Argentina, el bombardeo del campamento de las FARC en territorio ecuatoriano el 1° de Marzo aceleró los tiempos de su constitución. El 13 de marzo el ministro Jobim presentó el proyecto en la Junta Interamericana de Defensa (JID) y lo ponía en conocimiento del Secretario de Defensa y la Secretaria de Estado de EEUU. Durante el mes de abril, el propio Jobim viajó a los 11 países sudamericanos<sup>211</sup> para dar a conocer la propuesta y conseguir los consensos necesarios para que se adoptara conjuntamente con el Tratado Constitutivo de la Unasur en la reunión de mayo en Brasilia. Si bien el estatuto del CDS no logró ser aprobado en mayo (principalmente por las observaciones de Colombia respecto a la lucha contra el terrorismo y los grupos armados ilegales), su aprobación se consiguió ese mismo año, el 16 de Diciembre en la Cumbre Extraordinaria de Unasur de Costa de Sauipe, en San Salvador de Bahía.

La segunda cuestión que nos interesa señalar es la adecuación de los objetivos del CDS con dos funciones que definen el proyecto político de Brasil: la estabilidad regional y el desarrollo productivo. Por el funcionamiento previsto, el Consejo se estableció como instancia de diálogo y de coordinación de políticas de Defensa y Seguridad, constituyéndose en el ámbito propicio para fomentar los vínculos y la cooperación entre los vecinos de modo de generar una estabilidad consensuada en la región. Justamente, la estabilidad promovida por la Potencias Regional pacífica que representaba Brasil. El acuerdo en torno a esa instancia política se impuso a la propuesta de crear un cuerpo efectivo de acción como pretendía Venezuela. Esta otra propuesta no sólo no era de fácil aceptación por los demás países sudamericanos miembros del ALBA<sup>212</sup>, sino que además resultó ser funcional a la generación de consenso en torno a los planes brasileños. A juzgar por las problemáticas que atiende, el Consejo se avocaría a morigerar las acciones unilaterales (como la incursión colombiana en territorio de Ecuador) y la gestión de disensos sobre el modo de abordar las temáticas de seguridad (como por ejemplo el narcotráfico y las redes criminales transnacionales), dos

---

<sup>211</sup> Para una lectura en detalle sobre el itinerario del ministro y sobre las particularidades de cada visita, en particular la de Venezuela y la de Colombia, aconsejamos la lectura del artículo de Moreira (2009).

<sup>212</sup> La propuesta de Venezuela de crear una "OTAS" ni siquiera tuvo eco entre los socios del ALBA. Ecuador, aunque por entonces sólo en ese momento revestía la calidad de observador en el ALBA, desestimó la propuesta. Sin embargo, Nicaragua, que sí era miembro pleno, declinó la oferta sosteniendo que semejante decisión debía ser tomada en su Congreso Nacional.

cuestiones que permitirían a Brasil desplegar un rol activo atemperando suspicacias sobre su liderazgo hegemónico (Calderón, 2010:21)<sup>213</sup>.

La correspondencia entre el objetivo de promover el desarrollo productivo y el CDS se sintetizó en el Plan Estratégico de Defensa de Brasil, aprobado tan sólo dos días después del estatuto fundacional del Consejo. Una de las metas del CDS es crear un desarrollar un polo regional tecnológico que llevare hacia la homogeneización de los sistemas de defensa y, por ende, hacia la homogeneización de su equipamiento. Siendo Brasil el único productor regional de aviones, carros de asalto y otro tipo de armamento, tal meta no es más que la proyección regional de su propio objetivo de alcanzar la autonomía de su industria militar. Gracias al CDS la industria militar brasileña tiene grandes perspectivas de crecimiento en tanto como proveedor sudamericano en la materia, de esa suerte de mercado bélico ampliado que implicó el Consejo.

Vemos entonces que Brasil ha logrado reunir a los países de Sudamérica en un complejo de reglas consensuadas que comprometen y unifican la acción de los participantes sobre una serie de áreas temáticas. En lo comercial, el PSCI negociado con cada país sudamericano para promover un mayor intercambio con el mercado interno brasileño y la serie de acuerdos de complementación económica con el Mercosur, dirigieron la integración económica regional a través de la convergencia por atracción del Mercosur (con Brasil como actor decisivo). En materia de integración física y energética, la iniciativa IIRSA también impulsada por Brasil, con sus diez ejes transnacionales de integración física y productiva, ha sido determinante para involucrar a los sudamericanos en la construcción de Sudamérica como un espacio geo-económicamente integrado. Otro tanto puede decirse de la cohesión política, declamada desde el Comunicado de Brasilia en el 2000 y la preservación de la estabilidad regional: la Unasur ha progresivamente afianzado el accionar colectivo en pos de preservar la estabilidad institucional de los países miembros y consolidar a Sudamérica como zona de paz. Hablando exclusivamente en materia de seguridad regional, el CDS a poco de su creación dio su primer fruto cuando se canalizó en su seno la discusión del uso de EE.UU. de siete bases colombianas con la presencia de Colombia.

---

<sup>213</sup> En relación a las verdaderas pretensiones de Brasil respecto del CSD resultó extremadamente ilustrativa la actitud de Lula en la Primer Cumbre Extraordinaria del CSD realizada en Agosto de 2009 en Bariloche, Argentina, convocada para discutir la utilización por parte de EE.UU. de siete bases militares en territorio colombiano. Mientras la mayoría de los estados pedían definir una nueva doctrina de Seguridad Sudamericana, a Brasil le bastaba el compromiso de Colombia de que la concesión a las fuerzas estadounidenses no afectara la soberanía de los demás estados sudamericanos. Más aún, Lula abandonó la cumbre antes de su finalización.

La unificación de la acción incluso se logró hacia el exterior, habiéndose realizado cumbres con otras regiones en desarrollo, como las Cumbres ASPA (América del Sur- Países Árabes): la primera cumbre se llevó a cabo justamente en Brasilia en 2005 y la segunda en Doha, Qatar, en 2009, oportunidad en que la Unasur fue representada con una única voz: la de la presidencia pro-témpore de la unión ejercida en esa oportunidad por Chile<sup>214</sup>. El mismo mecanismo de cumbres inter-regiones se utilizó para entablar diálogo con los países de África –Cumbres ASA-, realizándose dos encuentros: el primero en Nigeria en 2006 y el segundo en la Isla Margarita en 2009, ocasión en la que el anfitrión propuso emular la experiencia del Banco del Sur –en esa misma oportunidad los países de la Unasur firmaron su Convenio Constitutivo y acordaron los aportes que realizaría cada uno- y crear un Banco de Desarrollo América del Sur-África, al que incluso se apresuró a bautizar como “Bancasa o Banco del ASA”. Sin perjuicio de la pro-actividad propositiva de Chávez, debemos rescatar de sendos foros la intención de proyectar internacionalmente a Suramérica en el marco de una visión multipolar del sistema internacional (Sanahuja, 2011:127) y la búsqueda de nuevas oportunidades comerciales. En ese mismo sentido también debemos señalar que la Unasur no entablado este tipo diálogos con socios ya consagrados como EE.UU. o Europa.

### **5.2.2.- La construcción multilateral de Venezuela en Latinoamérica y su incidencia en Sudamérica**

Venezuela, por su parte, generó su propia capacidad de influencia regional en el marco de sus propios esquemas de integración, principalmente a través de la cooperación energética, en el sentido definido por su proyecto bolivariano. El mecanismo predilecto a tal efecto era Petrocaribe. Creado en 2005, cuando Venezuela ostentaba el quinto lugar como exportador mundial de petróleo, rápidamente se convirtió en un dispositivo ineludible para los países del Caribe. El principal interés radicaba en la venta de petróleo en condiciones preferenciales, aunque el sistema no se limitaba sólo a lo comercial, sino que también era un medio de integración y desarrollo de los países de la cuenca del Caribe. Por esa vía y a través de la asociación con las empresas estatales de la región, Petrocaribe contribuía en todos los proyectos considerados de interés como la construcción, reactivación o ampliación de las plantas-refinerías. De esa forma se fue construyendo una plataforma energética regional en el

---

<sup>214</sup> La III Cumbre América del Sur-Países Árabes se realizó en Febrero de 2011 en Perú.

Caribe (experiencia que luego Venezuela intentaría repetir en América del Sur a través del denominado “anillo energético”).

La fuente de financiamiento de Petrocaribe y sus proyectos de integración y desarrollo era la petrolera estatal venezolana PDVSA. En su informe de gestión del año 2008, se informó que la empresa había destinado 222 millones de US\$ durante ese año para financiar emprendimientos de infraestructura relacionada con la energía en países miembros de Petrocaribe. En particular se destacaba una línea de financiamiento para el desarrollo de una red de distribución de energía eléctrica a partir de la ampliación de las centrales en Nicaragua, Haití, San Cristóbal y Nieves (en inglés Saint Kitts and Nevis) y San Vicente y las Granadinas. Según estimaciones, la capacidad en conjunto de esos proyectos elevaría a 320 Mega Watts, lo que cubriría hasta el 40% de las necesidades eléctricas de los países beneficiarios (Williams, 2004:26). Este tipo de experiencias le valió el reconocimiento internacional de los 118 países miembros del Movimiento de países No-Alineados. En el seno de esa coalición se destacaron las experiencias del ALBA y Petrocaribe por su originalidad y su énfasis en la cooperación y se recomendó a otras regiones promover iniciativas similares (Morin, 2009:4; Prensa Latina, 13.07.2009).

Más allá de lo energético, reiteramos que en el seno de Petrocaribe también funcionó el Fondo Alba-Caribe que, en cumplimiento de los mandatos del ALBA, financiaba distintos proyectos tendientes a combatir la exclusión social y la pobreza, a disminuir las brechas de la inequidad y desigualdad socio-económica de los pueblos. Como se especifica en el propio sitio web del Fondo, para el año 2010 once países de la región eran beneficiarios de esta entidad y en todos los casos se trabajaba con esquemas de cooperación no tradicionales ya que el problema de la pobreza era tomado como un fenómeno estructural y multidimensional y se lo atacaba desde una pluralidad de acciones como el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda y fomentando pequeños y medianos emprendimientos socio-productivos.

Dejando de lado el posicionamiento de Venezuela como fuente de desarrollo de sus países asociados, vale reparar en las posibilidades de liderazgo que tales vinculaciones le reportaban. El caso de Honduras nos sirve de disparador para ese análisis. Luego del golpe de estado en 2009, Venezuela resolvió suspender el envío de los 20 mil barriles de petróleo diarios, comercializados en condiciones preferenciales. Ciertamente, tal suspensión no tuvo fundamentos económicos, sino políticas y ello sólo fue posible por la naturaleza de los acuerdos de cooperación energética con Venezuela. Esas posibilidades de influencia se

debieron al propio éxito de Petrocaribe -que luego Chávez intentaría replicar en América del Sur a través de PetroAndina y PetroAmérica, aunque con repercusión y éxito menores-. De allí las suspicacias entre quienes, al igual que Watkins (2006:40), veían una nueva dependencia energética formada en torno a Petrocaribe<sup>215</sup> sometida a las vicisitudes políticas de la política exterior bolivariana. La preocupación radicaba en el poder de Venezuela de interrumpir intempestivamente el suministro de energía por alguna tensión política entre las partes. Semejante capacidad de incidencia sin correspondencia con las reglas de mercado representaba un atentado contra el orden internacional que consagraba tales reglas.

Sin perjuicio de las experiencias en cuestión, el estandarte regional de Venezuela fue el ALBA. Esta novel fórmula de integración no ponía el acento en lo comercial, sino en la integración solidaria, es decir, en el aspecto social de cualquier cooperación internacional. De allí los denominados TCP (Tratados de Comercio entre los Pueblos) –sigla que postulaba la superación de los TLC-, por los que se posibilitaba que un estado miembro del ALBA pagara productos o servicios de otro estado miembro con sus propios productos. De ese modo se evitaba que una operación de importación se hiciera a costa del desarrollo y el empleo nacional. Las sucesivas adhesiones fueron consolidando este esquema, así como a su referente. De 2005 a junio 2009, el ALBA logró un crecimiento considerable: de 2 miembros fundadores (Venezuela y Cuba) pasó a 9 (luego del golpe de estado a Zelaya, la adhesión de Honduras al ALBA fue retirada, volviendo a 8 la cantidad de miembros).

Entre los adherentes sólo dos eran sudamericanos y en ambos casos, al momento de la adhesión estaban administrados por presidentes con afinidad ideológica al bolivarianismo de Chávez, tanto en su crítica de las consecuencias negativas del sistema capitalista neo-liberal y de la hegemonía de EE.UU., como en su reivindicación del rol del estado. Ese liderazgo ideológico supo traducirse en acciones bien concretas como el acompañamiento a Venezuela cuando decidió romper relaciones con Colombia tras la crisis entre ésta y Ecuador en Marzo 2008: Nicaragua adoptó la misma medida diplomática. De ese modo Venezuela logró exacerbar la confrontación haciendo del conflicto una acción de liderazgo. Pero la prueba más fuerte de Venezuela en esa construcción de un orden regional de confrontación con los EE.UU. la vivió justamente con el golpe de estado en Honduras, en junio de 2009. En esa ocasión, los miembros del ALBA convalidaron el liderazgo bolivariano al seguir el camino

---

<sup>215</sup> Veamos el caso de la República Dominicana: para 2006, PDVSA poseía el 18% de la deuda externa del país, siendo el primer acreedor del país.

fijado por Caracas sin discutir la decisión de apoyar al presidente depuesto Zelaya y de retirar a sus embajadores de Tegucigalpa (El Universal, 29.06.2009).

Con lo dicho hasta aquí podemos afirmar que la influencia del proyecto político de Venezuela ha tenido, bajo la prédica latinoamericana, una impronta más bien caribeña y centroamericana, y no tanto sudamericana. Si bien es cierto que logró apuntalar su proyecto regional en su propio espacio subcontinental con la adhesión de Bolivia y Ecuador, donde verdaderamente hizo sentir su influencia ha sido en su zona de influencia histórica. Por ende, podríamos adelantar que su liderazgo no se tradujo en una contribución a la formación de la nueva región (sudamericana) sino que, por el contrario, se orientó (a priori) en el sentido del espacio latinoamericano. Veamos, sin embargo, de qué manera Venezuela incidió en América del Sur.

Lo primero que debemos señalar es que su capacidad de incidencia supo trascender los límites del ALBA, aunque ello sólo ocurrió en torno a propuestas puntuales, como la del Banco del Sur. Más allá del apoyo de Bolivia y Ecuador, miembros del ALBA, tal iniciativa supo cosechar las adhesiones de Argentina, Uruguay, Paraguay e incluso Brasil (aunque con reticencias). Perú, Colombia y Chile, condicionaron su apoyo sólo en las áreas donde un estudio de factibilidad lo avalara (Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera-CRE-CSN, 2006). La idea de crear un Banco del Sur fue propuesta por Venezuela pensando en la necesidad de crear un Fondo Monetario para América Latina que permitiera independizarse del FMI (ABN, 22.10.2007). En ocasión de crearse la Comisión de Reflexión Estratégica de la CSN, también se creó un grupo de trabajo dedicado a la integración financiera de Sudamérica, en cuyas conclusiones la delegación venezolana detalló las áreas en las que el Banco del Sur podría desempeñarse: la inversión productiva, la intervención en Mercado de Capitales y la financiación de infraestructura y de programas de desarrollo social.

La delegación brasileña, por su parte, propuso que la integración financiera se hiciera por módulos<sup>216</sup> y que se adoptara como metodología una institucionalización gradual. El fundamento era que el proyecto del Banco del Sur era muy ambicioso, corriendo el riesgo de no ser viable, y que representaba un eventual estadio ulterior de integración. El motivo no esgrimido era que Brasil ya tenía su propio banco de fomento regional, el BNDS, y con pleno control sobre éste ya que era una entidad nacional. Siendo ello así, resultaba preferible para

---

<sup>216</sup> En el documento se propusieron estos módulos: pago en monedas locales, crear un mercado de capitales para la deuda regional, mecanismo de estabilización externa, coordinación de política macroeconómicas

Brasil fortalecer la entidad propia antes que embarcarse en una nueva cuyo funcionamiento era aún una incógnita. Además, por ese entonces Brasil tenía relativamente resueltos todos los flancos de acción propuestos para el Banco del Sur, resultándole inconveniente sumarse a tal iniciativa y quedar comprometido ante situaciones no deseadas. Recordemos, por ejemplo, la negativa de Lula a Chávez y Kirchner de negociar en bloque con el FMI: el presidente brasileño declinó la oferta puesto que ya tenía acuerdos bilaterales con el organismo multilateral de crédito y que, como Argentina estaba en una situación sumamente complicada por su cesación de pagos, si se sumaba a ese frente hubiera tenido que asumir el costo de justificar la posición argentina.

A pesar de esas reticencias, Brasil no pudo obviar el hecho de que 6 países sudamericanos adhirieran a la causa y decidió participar en la creación de la nueva institución financiera sudamericana. Pero lo hizo para incidir en la determinación de sus objetivos de modo que no resultaren contrarios a su proyecto regional. Brasil sabía, por las conversaciones preliminares, que su cuota de capital era tan importante como la de Venezuela y que ésta última necesitaba su participación. También era consciente que Venezuela disentía con la idea de definir la toma de decisiones según el aporte de capital de cada socio y que sostenía la idea de “un país, un voto” (El País, 10.10.2007). Brasil cedió a ambas pretensiones venezolanas a cambio de que el Banco del Sur no funcionara como un FMI latinoamericano sino sólo como un banco de desarrollo (Acta Fundacional del Banco del Sur, 2007) y que los créditos sólo pudieran concederse a favor de los estados miembros de la Unasur (Convenio Constitutivo del Banco del Sur, 2009)<sup>217</sup>.

Esa falta de presencia sudamericana desde su propio esquema de integración -el ALBA- y las limitaciones para llevar adelante sus propuestas en Sudamérica, fueron empujando a Venezuela hacia la participación en los esquemas de integración liderados por Brasil -el Mercosur y la Unasur- para aprovechar los espacios de diálogo con el resto de Sudamérica. Asimismo, la redefinición neoliberal de los objetivos de la CAN, junto con el inicio de negociaciones de sus miembros con EE.UU para la firma de TLC, hizo que Venezuela se retirara de dicha instancia de integración en 2006 y buscara compensar esa desvinculación con su incorporación al Mercosur (Malamud, 2006). Éste, era un proceso

---

<sup>217</sup> La aprobación del Convenio Constitutivo sucedió durante la II Cumbre entre Países de América del Sur África (II Cumbre ASA), realizada en la Isla margarita el 26 de Junio de 2009. En esa oportunidad Chávez propuso crear un banco regional de toda Sudamérica y África: el “Banco del ASA”. Ese tipo de iniciativas fueron las que, en su momento, generaron los reparos de Itamaraty para con el Banco del Sur y que llevaron a Brasil a poner como condición de su participación que la entidad sólo operara como un banco de fomento.

subregional donde la influencia del hegemón era considerablemente menor y donde, además, actuaba su nuevo socio regional –Brasil-, gracias a quien el proceso bolivariano pudo sobrellevar los episodios de 2002 y 2003.

La necesidad de participar en el Mercosur también debe ser entendida en el contexto de las negociaciones hemisféricas para la conformación del ALCA. El Cono Sur, conducido por Brasil, se oponía a que el ALCA fuera una simple ampliación del NAFTA y ello lo convertía en un espacio de refugio para Venezuela. Junto a ese frente, la oposición de Venezuela al ALCA tuvo otro cariz. Y, efectivamente, las negociaciones se suspendieron en 2005 cuando quedó clara la resistencia de dicho frente. Es decir que, Venezuela se acercó al Mercosur como estrategia de preservación de poder en un doble sentido: por un lado, para compensar la desvinculación de la CAN y reforzar la (necesaria) sociedad con Brasil. Y, por otro lado, como refugio de última instancia donde replegarse ante el avance del ALCA. Por ello, así como dijimos que el Mercosur fue para Brasil el núcleo desde donde comenzó a maximizar su poder regionalmente, para Venezuela, el Mercosur fue el refugio de preservación de poder. Lo paradójico es que, haciéndolo contribuía con los planes regionales de Brasil. Por otra parte, esta fue una estrategia de neto corte coyuntural, ya que Venezuela ni siquiera había comenzado su proceso de incorporación formal al Mercosur y que después Chávez se encargaría de menospreciar la construcción mercosuriana como manifestación del orden comercial neoliberal que él proponía superar (Gomes Saravia y Briceño, 2009:162).

A nivel sudamericano, Venezuela encontró dos razones de peso para participar en la CSN-Unasur. La primera, consiste en los beneficios de pertenecer a dicha instancia de cooperación y coordinación política regional. Nos referimos a la posibilidad de desarrollar su estrategia energética sudamericana y promover su proyecto de integración bolivariano (Sanahuja, 2011:126) pregonando su liderazgo alternativo. Recordemos que el ALBA era un esquema de integración compatible con otras modalidades de integración (inclusive la de los TLC). También estaban los beneficios de participar en los planes de integración física (y energética) que se venían llevando a cabo desde el año 2000 y que, por otra parte, contemplaban a Venezuela en tanto parte integrante del espacio geográfico de América del Sur. En lo relativo a la integración de la infraestructura energética, Venezuela desarrolló una serie de propuestas como las ya señaladas: anillo energético, PetroAmérica, PetroAndina o el Gasoducto del Sur -con suertes diversas-.

La segunda razón era la imposibilidad de no participar en la Unasur, aún cuando ello fuera funcional a los propósitos de Brasil. Si decidía ser parte, Brasil lograba completar el cuadro reuniendo a todos los sudamericanos bajo el mismo esquema. Pero si no lo hacía, se auto-excluía de su propia región y se privaba de tener voz en el foro político de mayor dinamismo en Sudamérica. Además, su auto-exclusión allanaba el camino para que sus propuestas fueran talladas por Itamaraty a la medida de los intereses brasileños. Dicho cálculo, es válido aún cuando, en los hechos, luego Brasil reformulara las propuestas del Banco del Sur o la de la “OTAS” que, lejos de un cuerpo de efectivos con capacidad operativa que pudiera disuadir de una acción bélica a la reactivada IV Flota de la Marina de EE.UU. o de una incursión colombiana, terminó siendo un órgano político, una instancia de diálogo para coordinar y consensuar las cuestiones regionales de Defensa, con mecanismos de generación de confianza (como pretendía Brasil). El ejemplo del frustrado “Gasoducto del Sur”, reemplazado por la infraestructura gasífero-portuaria en la que se especializaba Brasil, también ilustra lo señalado.

En suma, entendemos que el pedido de Venezuela de ser incorporada al Mercosur fortaleció a este proyecto de integración ya que, aún cuando su plena membrecía no esté definida aún, ello significó la ampliación del ámbito de aplicación del régimen comercial y democrático del Cono Sur al norte de América del Sur. Así, el protocolo de adhesión, pensando en que se podría llegar a establecer un eje Caracas-Buenos Aires para contrabalancear a Brasilia, puede ser tomado como impulso al Mercosur en tanto polo de atracción de la integración económica en Suramérica. Por otra parte, a nivel político pensamos que Venezuela aceptó ser liderada (consensualmente) desde el momento en que aceptó participar en la CSN-Unasur en los términos propuestos por Brasil. Esto es: haciendo propios los objetivos definidos por la potencia regional y habilitando a que sus propuestas fueran incorporadas al proyecto, previa esterilización de los componentes contraproducentes para los intereses brasileños, como fue el caso del “FMI Latinoamericano” o el de la “OTAS”.

A pesar de todo ello, deben destacarse la capacidad de iniciativa de Venezuela dentro del bloque, aun cuando no siempre logre imponer sus propuestas, así como los intentos de dar mayor proyección a su propuesta alternativa sirviéndose de la Unasur. Pensemos en las cumbres con los países de África y Países Árabes donde ha intentado generar acuerdos de cooperación Sur-Sur como el “Banco del ASA”.

## CONCLUSIÓN

En este estudio hemos podido establecer una serie de relaciones explicativas sobre el proceso de integración regional sudamericano a partir de nuestra hipótesis. La misma postulaba que los proyectos políticos de Brasil y Venezuela, en tanto actores claves por sus capacidades y voluntades de liderazgo, habían tendido hacia la diferenciación en América Latina. Asimismo, que el proyecto político de Brasil había sido determinante en la definición, el tipo y alcance del proceso sudamericano, en tanto que el proyecto político alternativo de Venezuela no logró contrabalancear el peso de Brasil y terminó acompañando sus iniciativas, como solución de supervivencia de su propio proyecto.

Como dijimos, Brasil fue determinante toda vez que logró consensuar un sistema de reglas que definieron a Sudamérica como región. De hecho, el alcance mismo de ese proceso de integración es la primera evidencia de la influencia de Brasil, ya que fue este país el que reunió por primera vez en la historia a los doce presidentes sudamericanos en Agosto de 2000 en Brasilia, incluyendo a Guyana y Surinam (que pese a su ubicación en el norte de América del Sur, tenían un sentido de pertenencia caribeño). Esta inclusión tiene tanta importancia como la exclusión de Centroamérica y México del proceso, ya que da cuenta de una nueva lógica que discontinuó la latinoamericana. El alcance sudamericano fue ratificado luego por la iniciativa IIRSA, por el plan de convergencia entre la CAN y el Mercosur -y la eventual inclusión de Chile, Guyana y Surinam-, y por la constitución de la Unasur y del CDS.

Sudamérica ha sido, desde entonces, un sistema que regula, direcciona y contiene el comportamiento de los miembros tanto en aspectos de su acción hacia el interior de la región, es decir entre sus miembros, como en aspectos hacia el exterior de la misma, es decir, la

región en su conjunto actuando con unidad. Hacia el interior de la región podemos mencionar una serie de áreas de comportamiento definidas (siempre durante nuestro período de análisis): en primer lugar, debemos referirnos al compromiso y la cooperación para concretar la integración física de América del Sur. Tal actividad regional se canalizó a través de la iniciativa IIRSA que, con sus 10 ejes de “integración y desarrollo”, se corresponde con el denominado regionalismo post-liberal o de agenda ampliada. Es oportuno recordar, como prueba del compromiso brasileño para con este tipo de integración, las contribuciones del BNDS al financiamiento de distintos proyectos incluidos en alguno de los ejes de la IIRSA. Asimismo, vale tener presente las ya mencionadas ventajas estratégicas que dicha conectividad reportaría para Brasil, como ser el acceso más rápido y económico de sus productos al resto de América del Sur y el acceso a puertos del Océano Pacífico.

En segundo lugar, corresponde mencionar la regulación relativa a la integración económico-comercial de Sudamérica: como señalamos en el capítulo anterior la construcción de ese aspecto del proceso se dio por atracción del Mercosur. Los distintos acuerdos de complementación económica con los socios de la CAN, la convergencia entre ésta y el Mercosur y los distintos acuerdos bilaterales para aplicar el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones de Brasil conformaron el complejo de reglas que definieron la integración económica sudamericana. No ha sido casual, lo reiteramos, que al momento de constituirse la CSN y la Unasur el tratamiento de la cuestión comercial quedara relegado a la institucionalidad pre-existente (el Mercosur) con un sistema decisorio ampliamente favorable a los intereses y momentos de Brasil.

Otro aspecto incluido en el sistema que regulaba la acción de los sudamericanos dentro de la región fue el político. La búsqueda constante de cohesión política y generación de consensos, cuya máxima manifestación fue la Unasur, fueron el dato novedoso del proceso de integración sudamericano respecto de las experiencias de integración en las Américas. Más aún, en ese espacio se fijó como meta la conformación de una unión pero que no abarcaba a todo el espacio latinoamericano. El otro dato novedoso a nivel político fue el funcionamiento de la región sudamericana como mecanismo de contención colectiva de crisis político-institucionales. El interés de Brasil en la integración sudamericana pasaba, justamente, por la necesidad de unificar posturas hacia el exterior y contener y resolver las tensiones hacia el interior de ese espacio. Este último punto era especialmente caro para Brasil y ello quedó demostrado en el análisis relativo a sus intervenciones ante situaciones conflictivas, encuadrando sus acciones de garante del orden regional en lo colectivo-sudamericano.

Mencionamos simplemente los casos de Venezuela en 2002, Ecuador en 2005, Ecuador y Colombia en 2008 y Bolivia en 2006 y 2008. Es oportuno distinguir cómo, para cuestiones comerciales, se preveían instancias burocratizadas -como el Mercosur- de modo que no se exigiera la conducción directa de Brasil, pero con cierto nivel intergubernamental, de modo que no pudieran escapar al juego de los intereses nacionales.

Íntimamente vinculada a la cuestión política, también se reguló con la conformación del CDS un tema de especial sensibilidad para Brasil: la Defensa y Seguridad regionales. Su constitución –junto con la formalización del sistema Unasur-, fue un intento de configurar un patrón de orden regional que, lejos de una lógica de conducción de bloque, pretendió comprometer –a través del ejercicio del liderazgo de bajo costo y de estilo consensual- al resto de los sudamericanos con la estabilidad regional. Esta cuestión era central en el diseño estratégico de Brasil por dos razones: la primera, su reticencia a utilizar el poder bruto y la necesidad de evitar despertar el rechazo entre sus vecinos y volver a alimentar el síndrome de desconfianza. La segunda, que parte del éxito de su plan regional, consistía en que sus vecinos lograran cierto grado de desarrollo y estabilidad de modo que se dieran las condiciones propicias para facilitar la internacionalización de las empresas brasileñas, se consiguieran nuevos mercados –con accesos más ágiles y baratos gracias al plan de integración física- y se fomentara la formación de cadenas productivas regionales para vender al mundo.

En lo que respecta a las reglas de comportamiento hacia el exterior de la región debemos mencionar el mecanismo de cumbres con otras regiones del Sur, como África y los Países Árabes. Tal fórmula fue utilizada como estrategia de inserción internacional en búsqueda de nuevos mercados para América del Sur y también como fuente de acumulación de poder. Aún cuando no hubiere un reconocimiento expreso por parte de los vecinos sudamericanos, esas presentaciones en bloque posicionaban a Brasil como referente regional, lo que le permitía dar sustento a sus pretensiones de ser un jugador internacional de primera línea con aspiraciones de ocupar puestos como el del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No obstante, debemos señalar que este mecanismo de cumbres no fue utilizado para relacionarse desde América del Sur con actores de mayor peso internacional como EE.UU. o la Unión Europea. Ello, porque Brasil no tenía intenciones de opacar su condición de socio estratégica con Europa ni su relación preferencial con el hegemón.

Esta última reflexión nos sirve para señalar que Brasil ha sido tan determinante en la constitución de la lógica sudamericana como en sus límites. Y la cuestión de su

institucionalidad es consecuencia de ese límite brasileño a la conformación de instancias que escapen a su influencia. El Mercosur tenía una tradición intergubernamental en ese sentido y concluimos que no ha sido casual que se lo definiera como polo de atracción de la integración comercial sudamericana. Lo mismo podemos decir de la lógica eminentemente intergubernamental de la Unasur: el tratado de Brasilia, por ejemplo, prevé la unificación de la representación de los miembros para eventos internacionales en la Presidencia Pro-tempore –lo que ocurrió en la II Cumbre ASA-, pero no en la figura del Secretario General, que es el único órgano institucional por excelencia. Éste tiene capacidad de coordinación con entidades de integración y cooperación de América Latina, pero no tiene la facultad de obligar a la Unasur frente a otra Organización internacional, como la ONU, o frente a un Estado.

En conclusión, podríamos resumir la influencia de Brasil en la construcción de un sistema de reglas que derivaron en una nueva región, que lo tiene como referente y que busca fortalecer su posición internacional de modo que, generando determinados cambios en el orden internacional vigente, pueda alcanzar la condición de potencia de primer orden. Venezuela en cambio ha tenido un aporte ciertamente diferente; para empezar, porque el suyo más que un proyecto de construcción de su propia hegemonía fue un proyecto anti-hegemónico, por el cuestionamiento esencial al orden capitalista vigente y por la promoción de las relaciones internacionales solidarias. Y en segundo lugar porque su proyecto regional no se identificaba con América del Sur en sí, sino con su liderazgo ideológico en el “Sur”. Si bien el discurso bolivariano reivindicaba la pertenencia latinoamericana, su mayor capacidad de acción y adhesión se ubicó en sus áreas de influencia tradicionales: el Caribe y Centroamérica. Por ello, sostenemos que Venezuela no ha tenido incidencia deliberada hacia la sudamericanización, sin perjuicio de lo cual, participa en tal proceso.

La República Bolivariana de Venezuela no ha sido “creadora de normas” de conducta que derivaran en la conformación de un proceso de integración regional. En su lugar, ha intentado tener conductas ejemplificadoras de difícil imitación por países que, a pesar de compartir su visión ideológica, tenían poco margen de maniobra internacional o por países que directamente no compartían su visión anti-imperialista. De allí que su acción regional se asemejara a una práctica de formación de alianzas -para confrontar con los poderes representantes de ese orden internacional injusto- y se alejara del fomento de un proceso consensuado de integración regional. De ese modo, la práctica de contención colectiva de las tensiones y conflictos intestinos de Sudamérica promovida por Brasil, fue un punto de divergencia con Venezuela que, por la naturaleza de su proyecto alternativo, necesitaba de la

confrontación con el hegemón para la promoción de su propio liderazgo. De allí que no haya escatimado esfuerzos para participar en ciertos conflictos, fogonearlos discursivamente y ubicarse al frente del conflicto.

Ahora bien, la construcción de ese liderazgo ideológico tuvo un alto costo de mantenimiento en términos de cooperación energética y financiera, y una no muy buena recepción más allá de sus áreas de influencia tradicionales. De hecho, sólo dos países de Sudamérica se sumaron al ALBA. En esos términos, no parece sorprendente que Venezuela no haya logrado contrabalancear el liderazgo brasileño. Más aún, cuando la propia supervivencia de la experiencia bolivariana se debió al auxilio brasileño prestado durante la crisis de 2002 y de 2003. Aquel acercamiento político se traduciría luego en una sociedad comercial trascendente para el proyecto anti-imperialista bolivariano: Brasil representaba un socio con capacidad tecnológica y de consumo y necesitado de energía, todo lo cual lo constituía en una opción válida para variar la matriz exportadora del recurso estratégico venezolano. Esto generó que el competidor por el liderazgo regional se volviera a su vez un socio necesario y sin remplazo por sus propias dimensiones.

Esa relación dual derivó en la participación de Venezuela en los esquemas de integración promovidos por Brasil y en su acompañamiento político. La actitud pro-actividad de Venezuela en el marco de esos esquemas de integración es la prueba de su aceptación del liderazgo consensual de Brasil. Si bien cada una de sus iniciativas fue hábilmente desactivada o reconvertida por Brasil en función de su proyecto político regional, Venezuela en su afán de no perder protagonismo dentro de esos otros esquemas de integración, contribuyó a su afianzamiento. Así, supo proponer la construcción del Gasoducto del Sur, que transportaría gas venezolano desde Venezuela hasta Argentina, pasando por Brasil, o el plan de crear un “anillo energético” en toda América del Sur. Más allá de su viabilidad, sendas iniciativas fueron reorientadas hacia la utilización de la infraestructura portuario-petrolera de Brasil para transportar el gas venezolano. De ese modo, Brasil supo traducir la ventaja comparativa de Venezuela en materia energética, en esquemas de cooperación donde era Brasil quien tenía la ventaja comparativa –en este caso, la tecnología e infraestructura portuaria ya instalada-, pero además sumando a su rival por el liderazgo regional a su propia lógica regional.

El caso del Banco del Sur es otro buen ejemplo de lo señalado: Brasil sólo participó en esta propuesta venezolana cuando logró imponer como condición que la nueva entidad financiera sólo funcionara como banco de fomento -no como FMI Latinoamericano- y que

sólo los miembros de la Unasur pudieran ser beneficiarios de sus préstamos. Tampoco podemos dejar de mencionar la divergencia respecto a Defensa y Seguridad de la región. Como consecuencia del perfil militarista de su liderazgo, Venezuela planteaba la creación de una fuerza sudamericana con cuerpos efectivos: una “OTAS” (en clara oposición a la OTAN), con capacidad de disuasión de eventuales ataques de Colombia o de la IV flota de EE.UU. Lejos de este diseño, la integración consensuada y aprobada fue la promovida por Brasil: una instancia de cooperación y coordinación política y al servicio del desarrollo de capacidades tecnológicas regionales –área en la que, no casualmente, Brasil ya tenía cierta ventaja comparativa como para ser el proveedor regional-.

Otro aspecto que resulta interesante analizar del liderazgo bolivariano es su alto costo y el contraste de ello con el bajo costo del liderazgo de Brasil. Las adhesiones a sus esquemas de integración solidaria han sido gracias a la utilización de sus recursos petroleros y financieros, atributos donde tenía notables capacidades de acción. Sin embargo, las participaciones en esos esquemas alternativos de integración no se tradujeron automáticamente en adhesiones a su proyecto político. La diferencia de miembros entre Petrocaribe y el ALBA da cuenta del alto costo que Venezuela debía asumir para conseguir nuevos seguidores. De esa forma, se puede decir que el proyecto regional bolivariano, a pesar de su concepción solidaria, tenía menos beneficios que ofrecer a los sudamericanos que la propuesta brasileña más amigable para los mercados, pero que presuponía el desarrollo de cada país participante.

En referencia a las virtudes de los distintos esquemas de integración propuestas por Brasil y Venezuela, vale la pena volver sobre la institucionalización de cada uno. Los propuestos por Brasil tenían un sistema de decisión intergubernamental, de modo de poder hacer valer sus capacidades de negociación pero guardando las formas de la generación de consensos. En cambio los esquemas bolivarianos, como el ALBA, tenían un funcionamiento más bien centralizado en correspondencia con quien detentara la iniciativa.

En función de estas apreciaciones consideramos probada la hipótesis de nuestro problema de investigación. Ambos proyectos políticos se enrolaron en la sustitución de la lógica de integración latinoamericana, aunque con sentidos distintos: la influencia de la potencia regional sudamericana fue determinante para definir su propia región y posicionarse como referente natural de la misma. En esos términos, afirmamos que su proyecto regional generó una verdadera sudamericanización del espacio. Asimismo corresponde señalar la

influencia de Brasil poniendo límites a esa integración sudamericana, como por ejemplo en su extensión, su institucionalización y los temas de integración. Por su parte, Venezuela, intentó crear un espacio latino-caribeño que lo tuviera como referente ideológico. Sin embargo, el éxito de dicho proyecto fue relativo y de alto costo por depender de la variable energética. Tal obstáculo, junto con la necesaria asociación con Brasil, llevaron a Venezuela a decidir participar en el proceso sudamericano no ya en términos de competencia, sino de acompañamiento para con la Potencia Regional.

A modo de sugerencia para futuras investigaciones y, de alguna manera, como relanzamiento del presente estudio, quisiéramos dejar planteado el interrogante de si la I Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y del Caribe, realizada en Brasil en Diciembre 2008 -con asistencia perfecta y sin EEUU ni Canadá- no sería un nuevo posicionamiento de Brasil hacia el Caribe y América Central. En Febrero de 2010, se realizó la II Cumbre de la Unidad y se acordó institucionalizar el espacio en la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Aunque aún no se haya definido su funcionamiento, será interesante ver qué papel jugará Brasil y de qué manera se articulará la acción con México, actor de relevancia en América Latina y excluido expresamente de la regionalización de América del Sur. Del mismo modo, podría ser interesante analizar el funcionamiento de esta novel entidad respecto del sistema interamericano, históricamente identificado como instancia que responde a los intereses del hegemón<sup>218</sup>.

---

<sup>218</sup> La III Cumbre de la Unidad de América Latina y Caribe debía realizarse en la Isla Margarita el 5 de Julio 2011 donde se firmaría la conformación de la CELAC (Comunidad de Estados de Latinoamérica y Caribe), pero el evento debió suspenderse para diciembre 2011 por el tratamiento de quimioterapia del presidente Hugo Chávez, anfitrión del encuentro.

## BIBLIOGRAFÍA

### 7.1- PUBLICACIONES PERIÓDICAS Y LIBROS

AGUIRRE, Mariano (2007) “Un sistema internacional en movimiento”, en El debate político- Revista Iberoamericana de Análisis Político, Año 4 N° 6, Octubre 2007, pp. 136-148.

ALMEIDA MELLO, Leonel Itaussu (2002) “Brasil y Argentina en perspectiva: competencia, distensión e integración”, Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano, Buenos Aires, pp. 291-302.

ALTMANN BORBÓN, Josette (2008) “ALBA: ¿un proyectos alternativo para América Latina?”, Análisis del Real Instituto (ARI) N° 17-2008, Real Instituto Elcano, Madrid.

ALTMANN BORBÓN, Josette (2009) “ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿Intereses Comunes?”, Nueva Sociedad N° 205, Enero-Febrero 2009, pp. 127-144.

ALTMANN BORBÓN, Josette (2011) “El ALBA: entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación”, Pensamiento Propio N° 33, Dossier: Los desafíos del Multilateralismo en América Latina, Buenos Aires, CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana, Enero-Julio 2011, pp. 185-215.

ALVAREZ VALDÉZ, Rodrigo (2009) “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional”, FLACSO-Chile, Serie Documentos Electrónicos N°6, Octubre 2009- Programa Seguridad y Ciudadanía.

ALVAREZ, Ángel (1996) El sistema político venezolano: crisis y transformaciones, Caracas, Oficina de publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, pp. 418.

AMORIN, Celso (2009) “La integración sudamericana”, DEP: Diplomacia, Estrategia y Política, N° 10 – Octubre-Diciembre 2009, pp. 5-25.

ARON, Raymond (1962) Paix et Guerre entre nations, Paris, Calman-Levy, pp. 767.

BALDWIN, David (1993) “Neoliberalism, Neorealism, and World Politics”, en David Baldwin [editor], Neoliberalism and Neorealism: The Contemporary Debate, New York, Columbia University Press, pp. 2-28.

BHAGWATI, Jagdish (1995) "US Trade Policy: The Infatuation with FTAs" en Discussion Paper Series N° 726, Department of Economics Columbia University, 1995.

BONILLA, Adrián (2010) “Un nuevo regionalismo sudamericano” Íconos: Revista de Ciencias Sociales, Quito, FLACSO sede Ecuador, N° 38, Septiembre 2010, pp. 23-28.

BOTTO, Mercedes y TUSSIE, Diana (2007) “De la rivalidad a la cooperación: límites y desafíos de un contacto reciente”, en Wilhelm Hofmeister, Francisco Rojas y Luis Guillermo Solís [comp.] La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos, Tomo 1: América Latina, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 39-78.

BOTTO, Mercedes, DELICH, Valentina y TUSSIE, Diana (2003) “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración”, Nueva Sociedad, N° 186.

- BOUZAS, Roberto, DA MOTTA VEIGA, Pedro y RIOS, Sandra (2008) "Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur", en Ricardo Lagos [compilador], América Latina: ¿Integración o Fragmentación?, Buenos Aires, Edhasa, 2008. pp. 319-347.
- BRICEÑO RUIZ, José (2011) "El ALBA como propuesta de integración regional", en Josette Altamann [editora], ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?, Buenos Aires, TESEA-FLACSO- Fundación Carolina, pp. 19-85.
- BRUNER, Christopher (2002) "Hemispheric integration and the politics of regionalism: The Free Trade Area of Americas", *Inter-American Law Review*, Vol 33 N° 1.
- BURGESS, Sean W. (2008) "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign policy after the Cold War", *International Relations*, Vol. 22, N° 1, pp. 65-84.
- CALDERON, Emilce (2010) "Brasil y el Consejo Sudamericano de Defensa: ¿liderazgo de la cooperación o gestión pragmática del disenso?", Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes Emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional?"- FLACSO, Buenos Aires, 20 y 21 de Septiembre de 2010, pp. 29.
- CARDONA, Diego (2008) "El ABC de UNASUR: Doce Preguntas y Respuestas", *Revista de la Integración* N° 2, Secretaría General de la Comunidad Andina, Julio 2008.
- CARRANZA, Mario Esteban (2000) *South American Free Trade Area or Free Trade Area of the Americas? Open Regionalism and The Future of Regional Economic Integration in South America*, Aldershot, Ashgate.
- CARRANZA, Mario Esteban (2004) "Mercosur and the End Game of the FTAA Negotiations: Challenges and Prospects after the Argentine Crisis", *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 319-337.
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL N° 39, Santiago de Chile, Enero 1994 < <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm> > [consultado por última vez el 21-03-2010].
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe- (2004), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, Mayo 2004 < <http://www.eclac.org/comercio/paninsal/> > [consultado por última vez el 22-03-2010].
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe- (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004 Tendencias 2005*, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, Agosto 2005 < <http://www.eclac.org/comercio/paninsal/> > [consultado por última vez el 24-03-2010].
- CHAMI BATISTA, Jorge (2002) "El TLC y las pérdidas de mercado de Brasil en los Estados Unidos, 1992-2001", *Revista de la CEPAL*, N° 78, Diciembre 2002.
- CHRISTENSEN, Steen Fryba (2006) "La Política Energética de Bolivia y las Relaciones entre Bolivia y Brasil", *Sociedad y Discurso*, N° 10, Universidad de Aalborg, Dinamarca, pp. 24.
- CIENFUEGOS, Manuel (2006) "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viabile?", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.
- COBO, Lourdes (2008) "Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo político en América Latina", *Serie política Internacional*, ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales) – CEERI (Centro de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales), Caracas, Abril 2008, pp. 1-12.

- COSTA VAZ, Alcides (2007) “Brasil y sus vecinos: ¿desde el descubrimiento a la interdependencia?”, en Wilhelm Hofmeister, Francisco Rojas y Luis Guillermo Solís [comp.] *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*, Tomo 1: América Latina, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 21-38.
- COX, R. W. (1981). *Fuerzas sociales, estados y ordenes mundiales: mas allá de la teoría de las relaciones internacionales*. En J. Vasquez, *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. Mexico: Limusa.
- D’ELIA; Yolanda (2006) “Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis”, *Dossier ILDIS* (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales), Caracas, CDB publicaciones, pp. 226.
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (2003). “Integración latinoamericana: Lo que los latinoamericanos no hacen”, IDICSO- Universidad del Salvador, Documento de trabajo N°15, Buenos Aires, pp.1-18.
- DAUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert (h.) (1993) [1990] *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano [Traducción Cristina Piña].
- DE LA FONTAINE, Dana y SEIFERT, Jurek (2010) “The Role of South-South Cooperation in present Brazilian Foreign Policy: Actors, Interests and Functions”, *Stockholm University-Institute of Latin American Studies*, Stockholm, pp. 22.
- DEL ARENAL, Celestino (1983) “Poder y Relaciones Internacionales: un análisis conceptual”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 4 N°3, Julio Septiembre 1983, pp. 501-524.
- DEUTSCH, Karl Wolfgang, BURRELL, Sidney y KANN, Robert (1957) *Political community and the North Atlantic Area: nternational Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, pp. 228.
- DÍAZ CASSOU, Javier (2004) “La crisis boliviana y la caída del gobierno de Sánchez de Lozada”, *Fundacion CILAE* (Centro de Investigación Latinoamérica Europa), Nota Técnica N° 01/04, pp. 1-8.
- DIEZ, Thomas y WIENER, Antje (2003) “Introducing the Mosaic of Integration Theory: Its Past, Present and Future”, *EUSA 8th Biennial International Conference Marzo-2003*, Nashville, Estados Unidos.
- FALOMIR LOCKHART, Nicolas (2009) “Una lectura latinoamericana de los conceptos clásicos de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Relaciones internacionales*, IRI- Universidad Nacional de La Plata, N° 37, pp. 145- 168.
- FAWCETT, L. (1997). *Regionalism in Historical Perspective*. En L. F. Hurrell, *Regionalism in World politics*. Oxford: Oxford university Press.
- FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew (1995), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, pp. 342.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2007) *Dossier: ALBA –Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe, Cuadernos Integración de América Latina*, Secretaria General FLACSO, Costa Rica.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2010) *Integración Regional en América Latina y el Caribe. Aportes desde la FLACSO 2008- Mayo 2010*, Secretaria General FLACSO, Costa Rica, pp.82.
- FLEMES, Daniel (2008) “Brazil’s strategic options in a multiregional world order”, *GIGA*, Hamburgo, *Primera Conferencia sobre redes de trabajo de Potencias Regionales*, Septiembre 15-16, pp. 26.
- FOREIGN AFFAIRS EN ESPAÑOL (2006) *¿Existe América Latina?*, Vol. 6 N° 1, Enero 2006.

- FUNDACION GETULIO VARGAS (2009) “A mobilidade social”, publicado el 9 de Octubre de 2009, en línea < <http://portal.fgv.br/pesquisas> > [consultado el 24-01-2011]
- GALTUNG, J. (Noviembre de 1969). Una teoría estructural de la integración. Revista de la Integración, págs. 11-49.
- GARCÍA, Enrique (2007) “La integración de la infraestructura en América del Sur: un impulso al desarrollo sostenible y la integración regional”, Diplomacia, Estrategia y Política, N° 5, Enero-Marzo 2007, pp. 26-35.
- GARDINI, Gian Luca, « Who invented Mercosur ?», Diplomacy and Statecraft, Faculty of Humanities & Social Sciences, European Studies & Modern Languages, 2007, pp. 806-829.
- GIACALONE, Rita (2006) “La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?”, Nueva Sociedad, N° 202, Marzo-Abril 2006, pp. 74-86.
- GOMES SARAIVA, Miriam y BRICEÑO, José (2009) “Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre la construção do Mercosul”, Revista Brasileira de Política Exterior, Vol. 52 N°1, enero-junio, pp. 149-166.
- GOMEZ MERA, Laura (2005) « Explaining Mercosur’s Survival : Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence », Journal of Latin American Studies, N° 37, pp. 109-140.
- GONZALEZ GONZALEZ, Guadalupe (2008) "México en América Latina: entre el Norte y el Sur y el difícil juego del equilibrista", en Ricardo Lagos [comp.] América latina: ¿Integración o Fragmentación?, Buenos Aires, Edhasa, 2008
- GONZALEZ URRUTIA, Edmundo (2006) “Las dos etapas de la política exterior de Chavez”, Nueva Sociedad N° 205, septiembre-October 2006, pp. 159-171.
- GRATIUS, Susanne (2007) “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?”, FRIDE, Documento de Trabajo N° 35, Madrid, Abril 2007, pp 30.
- GRATIUS, Susanne (2008) “Las Potencias Emergentes: ¿Estabilizadoras o Desestabilizadoras?”, FRIDE, Comentario, Madrid, Abril 2008, pp. 12.
- GUTIERREZ, Alejandro (2002) “La integración económica entre Venezuela y Colombia: balance y perspectivas”, Aldea Mundo, mayo-octubre, Vol. 6 N° 11, Universidad de los Andes, Venezuela, pp. 48-62.
- HAAS, Ernest (1958) The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces. 1950-1957, Stanford, Stanford University Press, pp 552.
- HAKIM, Peter (2002) “Two Ways to Go Global. The Differing Paths of Mexico and Brazil”, Foreign Affairs, Vol. 81, N° 1 (Jan. - Feb., 2002), pp. 148-162.
- HARRIS, David y AZZI, Diego (2006) *Venezuela’s answer to “free trade”: The Bolivarian alternative of the Americas*, Focus on the Global South, en línea < <http://www.focusweb.org/> > [consultado el 02-08-2011]
- HIRST, Mónica (1992), “Condicionantes y motivantes del proceso de integración y fragmentación en América latina”, Estudios- Integración Latinoamericana, pp 19-31.
- HOFMEISTER, Wilhelm (2003) Brasil y sus vecinos: en búsqueda del liderazgo regional en América del Sur, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung/PEE-UFRJ, pp.72.
- HOLSTI, Kalevi Jaakko (1977) International politics. A framework for analysis, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, pp. 505.
- HUNTINGTON, Samuel (1999) “The Lonely Superpower”, Foreign Affairs. Vol. 78. No. 2 March/April, pp. 35-49.

- HURRELL, Andrew (1995) "Regionalism in Theoretical Perspective", en Andrew Hurrell y Louise Fawcett [dir.] *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, pp. 37-73.
- HURRELL, Andrew (2000) "Some reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions", en Andrew Hurrell y otros *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper N° 244, Washington DC, pp. 1-11.
- HURRELL, Andrew (2007) "One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society", *International Affairs*, Vol. 83 (1), pp. 127-146.
- JACOME, Francine (2007) "Relaciones entre Venezuela y Brasil. Cooperación energética y fortalecimiento de la integración", en Wilhelm Hofmeister, Francisco Rojas y Luis Guillermo Solís [comp.] *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*, Tomo 1: América Latina, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 175-214.
- JAGUARIBE, Helio (1987) "La integración Argentina-Brasil", *Estudios*, Vol 12 N°129, pp. 3-16
- JAGUARIBE, Helio, FERRER, Aldo, WIONCZEC, Miguel y DOS SANTOS, Theotonio (1984) [1969] *La Dependencia Político-Economica de América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 293.
- JARREAU, Steven (1999) *Negotiating Trade Liberalization in the Western Hemisphere : The Free Trade of the Americas*, *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol 13.
- JOHN DE SOUSA, Sara-Lea (2008) "Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la Iniciativa IBSA", *FRIDE, Comentario*, Julio 2008, Madrid, pp.5.
- KACOWICZ, Arie (2008) "América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación", *Nueva Sociedad* N° 214, marzo-abril 2008.
- KEOHANE, Robert y HOFFMAN, Stanley (1991) "Institutional Change in Europe in 1980s", en, Robert KEOHANE y Stanley HOFFMAN [dir.] *The New European Community. Decision making and institutional change*, Boulder, Westview Press, pp. 1-39.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1977) *Power and interdependence. World Politics in Trnsition*, Boston,
- LAGOS, R. (2008). *América Latina ¿Integracion o Fragmentacion?* Buenos Aires: Edhasa.
- LEMKE, Douglas (2002) *Regions of War and Peace*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, pp. 256.
- LEÓN, José Luis (2000) "El orden Mundial de la posguerra fría", en Zidane Zeraoui [director] *Política Internacional Contemporánea*, México, Trillas, 2000, pp. 225- 256.
- LOWENTHAL, Abraham (2006) "De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados unidos y América Latina a principios del Siglo XXI", *Nueva Sociedad* N° 206, Noviembre-Diciembre 2006, pp. 63-77.
- MACE, Gordon (1981) *Intégration régionale et pluralisme idéologique au sein du Group Andin*, Québec/Bruselas, Centre Québécois de Relations Internationales, PP. 43-50.
- MACE, Gordon (1988) "Regional integration in Latin America: a long and winding road", *International Journal*, Vol XLIII, 1988, pp. 404-427

- MACE, Gordon y THÉRIEN, Jean-Philippe (2007) "Inter-American Governance: a sisyphian endeavor?" en Gordon Mace, Jean-Philippe Thérien y Paul Haslam [dir], *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions*, Boulder, Lynne Renner, 2007, pp. 45-67
- MACLEOD, Alex y O'MEARA, Dan [dir.], *Théorie des relations Internationales. Contestations et résistances*, Québec, Athéna Éditions, 2007.
- MAERSHEIMER, John (1995) "The false promise of international institutions", *International Security*, Vol 19, N° 3, pp. 5-49.
- MAERSHEIMER, John (2001) *The Tragedy of Great Powers Politics*, New York, W.W. Norton & Company, pp. 448.
- MAIRA, Luis (2007) "La Política Exterior chilena en los años de la Concertación", en Norberto Consani, Alberto Sepúlveda Almarza y Zidane Zeraoui [comp.], *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y Mexico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2007, pp. 161-188.
- MALAMUD, Carlos (2006) "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)", *Real Instituto Elcano*, ARI N° 54, Mayo 2006.
- MALLMANN, Maria Izabel (2007) "Límites y perspectivas de la integración suamericana", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 2 N° 4 Julio-Diciembre 2007, pp. 39-67.
- MANGABEIRA UNGER, Roberto (2010) *La Alternativa de la Izquierda*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 182 [traducción: Silvia Villegas].
- MATEOS, M. C. (2006). "*La Asociación Estratégica Entre La Unión Europea Y El Mercosur, En La Encrucijada*", CIDOB d'Afers Internacionals, Barcelona, España.
- MEARSHEIMER, John J. (1995) "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19 N°3, pp. 5-49.
- MENDIBLE ZURITA, Alejandro (2007) "Las relaciones entre Venezuela y Brasil", *ÀGORA-Trujillo*, Venezuela, Año 10, N° 20, Julio-Diciembre, pp. 131-144.
- MIRANDA, Roberto (2003) *Política Exterior Argentina. Idas y vueltas entre 1999 y 2003*, Rosario, Ediciones PIA.
- MIRANDA, Roberto (2005) "Permeabilidad y giro. La relación de Argentina con su contexto externo." en Autores Varios, *Tópicos de Política Exterior Argentina*, pp. 11-33, Rosario, Ediciones PIA.
- MIRANDA, Roberto (2009) "Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional", *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata, N° 37, pp. 169-186.
- MIRANDA, Roberto (2011) "Le remplacement de l'Argentine dans le plan hégémonique pour l'Amérique du Sud", *Études Internationales*, Vol XLII, N° 1, Año 2011, pp. 97-116.
- MITRANY, D. (1944). *A working Peace System*. Oxford: The Royal Institute of International.
- MODAK, Frida (2009) "¿Para qué 20 bases militares de EE.UU.?", *CEPRID*, Pamplona, Diciembre 1º, [en línea: < <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article666> > consultado el 20-11-2010].
- MOREIRA, Angela (2009) "Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en Defensa", *RESDAL* (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), en línea < <http://www.resdal.org> >.

- MORGENTHAU, Hans (1968) [1948] *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 4ª Edición.
- MORIN, Alexandre (2009) “L’ALBA et ses institutions: entre crises et consolidation”, *Chronique*, Septiembre 2009, Centre d’études interaméricaines, Université Laval, Quebec, en línea < [www.cei.ulaval.ca](http://www.cei.ulaval.ca) > [consultado el 15-08-2010].
- MUNAFÓ, Lucía (2007) “Posición de Argentina en el Mundo durante el gobierno de De La Rúa. Entre Brasil, Estados Unidos y las aspiraciones de pivote regional”, *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata, N° 32, pp. 195-210.FB
- NIC (National Intelligence Council) (2004) *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project*, Washington DC. < [http://www.dni.gov/nic/NIC\\_2020\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html) > [consultado por última vez el 08-08-2010].
- NOLTE, Detlef (2006) "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques del análisis", *GIGA*, Hamburgo, Working Paper N° 30, pp. 37.
- NYE, Joseph (2004) *Soft Power. The Means to success in World Politics*, New York, Public Affairs, pp. 208.
- ODELL, John (1993) “International threats and the Internal politics”, en Peter Evans, Harold K. Jacobson y Robert Putnam [editores], *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, California, University of California Press, pp. 495.
- OTÁLVORA, Edgar (2005) “Aproximación a la agenda de seguridad de Venezuela con Brasil”, Documento de Trabajo, ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales), Caracas, Diciembre 2005, pp. 46.
- OYARZÚN SERRANO, Lorena (2008) “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”, Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 28 N° 3, pp. 95-113.
- PALTÁN, Julio (2005) *La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez (Dossier)*, Íconos: Revista de Ciencias Sociales, Quito, FLACSO sede Ecuador, N° 23, Septiembre 2005, pp. 39-46.
- PEDERSER, Thomas, (2002) “Cooperative Hegemony. Power, Ideas and Institutions in Regional Integration”, *Review of International Studies*, N° 28, pp. 677-696.
- PEÑA, Felix (2009) “¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?”, *Nueva Sociedad*, N° 219, año 2009, pp. 46-58.
- PREBISCH, Raúl (1959) “Mercado Coún Latinoamericano”, *Revista Comercio Exterior*, Tomo IX, N° 5 mayo, pp. 25-31.
- PUCHALA, Donal (1972) “Of blind men, elephants and international integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, N° 3, pp. 267-284.
- PUIG, Juan Carlos (1980). *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, Juan Carlos (1986). “Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del Siglo XX”, *INTAL, Integración Latinoamericana*, 1986 Enero-Febrero, pp. 40-62.

- RAMIREZ, Socorro (2003) “Las Relaciones Exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva hemisférica”, X reunión binacional del Grupo Académico Colombia-Venezuela, Maracaibo, diciembre de 2003, CRIES, Buenos Aires.
- RAMIREZ, Socorro (2007) “Colombia y Brasil: una lenta y paradójica aproximación”, en Wilhelm Hofmeister, Francisco Rojas y Luis Guillermo Solís [comp.] La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos, Tomo 1: América Latina, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 131-170.
- RECASENS FIGUEROA, Rafael (2000) “Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP). Experiencia de la participación de Chile”, Revista de Marina – Armada de Chile, Valparaíso, Año 2000 N° 5, Septiembre-Octubre, pp. 1-12.
- RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean Baptiste [1991] (2001) Introducción a la historia de las relaciones internacionales, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª Reimpresión en español, pp. 519.
- RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina) (2010) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina- Edición 2010, Buenos Aires, RESDAL, pp. 312.
- REYES, Oscar (2006) “Sobre el Socialismo del Siglo XXI en Venezuela”, Stockholm Review of Latin American Studies, Noviembre 2006, N° 1, pp. 84-104.
- RIGGIROZZI, Pía (2011) “Beyond Continuity: Region, Regionness and Regionalism in Latin América” ECPR-SIGR 7<sup>th</sup> Pan European IR Conference, Work in Progress, en línea < <http://stockholm.sgir.eu/> > [consultado el 02-10-2011].
- RIVERA, Raul y RUELAS-GOSSI, Alejandro (2007) “Las Multilatinas. Multinacionales del Nuevo Mundo”, Foreign Affairs en Español, Vol. 7 N° 4, pp. 83-91.
- ROARK, Mariano (2010) Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). El impacto sobre la provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA), Tandil, pp. 189.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2006) “El nuevo mapa político latinoamericano. Para repensar los factores que marcan las tendencias políticas”, Nueva Sociedad N° 215, año 2006.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2008) "América Latina y los Desafíos para la Integración regional", Anuario CEIPAZ, N°. 2, 2008-2009, pp. 99-120.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2008a) “III Informe del Secretario General de FLACSO- La integración Regional : Un proyecto político estratégico”, FLACSO, Costa Rica.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2008b) IV informe del Secretario General de FLACSO. Integración en América Latina : Acciones y Omisiones ; Conflictos y Cooperación, FLACSO- Secretaría General, Costa Rica, Noviembre 2008.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y SOLIS, Luis Guillermo (2007) “Brasil: las visiones de sus vecinos y más allá”, en Wilhelm Hofmeister, Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís [organizadores], La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos, Tomo 1: América Latina, Río de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 5-12.
- ROMERO, Carlos (2004) “Venezuela: su política exterior y el Caribe”, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 10, N° 3, Septiembre-Diciembre, pp. 243-259.
- ROSAMOND, Ben (2000) Theories of European Integration, Basingstoke, Mac Millan, pp. 232.

- RUSSELL, Roberto (2006) "América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?", Nueva Sociedad, N° 206, noviembre-diciembre 2006.
- RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabian (2009) "La 'periferia turbulenta' como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina", en Crisis del Estado e Intervención Internacional, Monica Hirst [Comp.], Buenos Aires, Edhasa.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2009b) "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos", CIDOB d'Afers Internacionals, Barcelona, N° 85-86, pp. 221-249.
- RUSSET, Bruce (1967) *International regions and the international system: a study in political ecology*, Chicago, Rand-McNally. pp 252.
- SANAHUJA, José Antonio (2006) "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", Pensamiento Iberoamericano, N° 2, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- SANAHUJA, José Antonio (2008) "Del Regionalismo abierto al Regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe, N° 7 2008-2009, CRIES, Buenos Aires.
- SANAHUJA, José Antonio (2011) "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR", Pensamiento Propio, N° 33, Enero-Julio 2011, Año 16, Edición Especial: CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana, Dossier Los desafíos del multilateralismo en América Latina, Buenos Aires, pp. 115-156.
- SANJUÁN, Ana María (2008) "América Latina y el bolivarianismo del Siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región", en Ricardo Lagos [compilador], América Latina: ¿Integración o Fragmentación?, Buenos Aires, Edhasa, 2008.
- SERBIN, Andres (2006) "Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chavez y los límites de la diplomacia petrolera", Nueva Sociedad, N° 205, pp. 74-91.
- SERBIN, Andres (2008) "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", Anuario CEIPAZ, N° 2 Año 2008-2009, pp. 135-151.
- SERBIN, Andres (2009a) "Multipolaridad, liderazgos, e instituciones regionales: los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales", Anuario 2009-2010, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria, 2009, pp. 231-246. (AGREGAR LA a EN TODA CITA Serbin, 2009)
- SERBIN, Andres (2009b) "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?", Nueva Sociedad, N° 219, pp. 145-156.
- SIMONOFF, Alejandro (2007) "La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos", en Norberto Consani, Alberto Sepúlveda Almarza y Zidane Zeraoui [comp.], *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y Mexico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2007, pp. 69-95.
- SMITH, Peter (2000) *Talons of the Eagle : Dynimics of US-Latin American Relations*, Oxford University Press, Nueva York, pp. .
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2006) "Integração Moderna", Observatório Político Sul-Americano (OPSA), Analisis de Conjuntura N° 1, Rio de Janeiro, Enero 2006, pp. 15.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2008a) "Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?", en Ricardo Lagos [compilador], América Latina: ¿Integración o Fragmentación?, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2008b) "El lugar de América del Sur en la Política Externa brasileña", en Obras de Integración Física en América del Sur, Ministerio de Relaciones Exteriores, Republica Federal de Brasil.
- STIGLITZ, Joseph (2002) El malestar en la globalización, Buenos Aires, Taurus, pp. 314. [Traducción de Carlos Rodríguez Braun]
- TOKATLIAN, Juan Carlos (2001) "La Unión Sudamericana: ¿inexorable o contingente?", Desarrollo Económico, Vol. 41 N° 161 (abril-junio 2001).
- TORO HARDY, José (2008) "Las alianzas Extra-Regionales en la Política Exterior de Venezuela", Serie Política Internacional, ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales), Caracas, Abril 2008, pp. 1-14.
- TORO, Alfredo (2011) "El ALBA como instrumento de 'soft balancing'", Pensamiento Propio N° 33, Dossier: Los desafíos del Multilateralismo en América Latina, Buenos Aires, CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana, Enero-Julio 2011, pp. 159-183.
- VAGNI, Juan Jose (2005) "Brasil y la Cumbre América del Sur-Países Árabes: ¿Encuentro estratégico o Diplomacia de Fanfarria?", Universidad de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, < [bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar) > [consultado por ultima vez el 15-04-2010]
- VAN KLAVEREN, Alberto (1997) "Regionalismo y Multilateralismo: una convergencia necesaria" en Lopez Ayllon [coord] El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie I: Estudios de Derecho Económico, N° 29, México.
- VARAS, Augusto (2008) "Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía", FRIDE, Comentario Mayo 2008.
- VAZQUEZ BUSTAMANTE, Juan Pablo (2010) "UNASUR entre dos niveles. ¿Proyecto Político de Cooperación e Integración o Proyecciones en un Proceso Histórico? Claves hacia la Larga Duración: Reivindicación del Sur y Construcción de Identidad", Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?", FLACSO, Buenos Aires, 20 y 21 de septiembre de 2010.
- VELAZQUEZ FLORES, Rafael (2007) Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México, México, Plaza y Valdes Editores, pp. 404.
- VIGEVANI, Tullo y RAMANZINI, Haroldo Jr (2009) "Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración", Nueva Sociedad, N° 219, pp. 77-96.
- WALLERSTEIN, Immanuel, (1974) "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System", en Comparative Studies in Society and History, Vol. 16 Septiembre, pp. 385-415.
- WALTZ, Kenneth (1979) Theory of International Politics, Boston, Mac Graw-Hill, pp. 250.
- WATKINS, Eric (2006) "Petrocaribe stirs critics", Oil & Gas Journal, Vol. 104, N° 3, 16 de enero de 2006, pp. 40.
- WENDT, Alexander (1999), Social Theory of International Politics, Cambridge, Cambridge University Press.
- WILLIAMS, Curtis (2004) "Venezuela urged to fast-track PetroCaribe iniciativa", Oil & Gas Journal, Vol. 102, N° 36, 27 de Septiembre de 2004, pp. 26.

WOMACK, Brandy (2007) “Teoría de la asimetría y Poderes Regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica”, en Juan Tokatlian [comp.] India, Brasil y Sudafrica, Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp. 237.

## 7.2- DIARIOS

ABC DIGITAL (2005) “Brasil y Argentina secuestran las represas Itaipú y Yacyretá”, Sección Política, Paraguay, publicado el 20 de Noviembre de 2005, en línea < <http://archivo.abc.com.py/2005-11-20/articulos/218194/brasil-y-argentina-secuestran-las-represas-itaipu-y-yacyreta>> [consultado el 04-02-2011].

ABC DIGITAL (2008) “Recursos provenientes de binacionales hacen el 17% del presupuesto de gastos”, Sección Política, Paraguay, publicado el 20 de Abril de 2008, en línea < <http://archivo.abc.com.py/2008-04-20/articulos/408145/recursos-provenientes-de-binacionales-hacen-el-17-del-presupuesto-de-gastos> > [consultado el 17-08-2011].

ABC NEWS (2009) “Why Brazil gave way on Itaipu dam”, Sección Americas, publicado el 29 de Julio de 2009, en línea < <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8169139.stm> > [consultado 12-02-2011].

ABN (Agencia Bolivariana de Noticias) (2007) “Venezuela impulsa nueva arquitectura monetaria latinoamericana”, publicado del 22 de Octubre de 2007, en línea < <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=2402#2> > [consultado 20-02-2011].

CLARIN (2002) “Duhalde dijo que se trató de un "golpe de Estado" contra Chávez”, Sección El Mundo, Argentina, publicado el 13 de Abril de 2002, en línea < <http://edant.clarin.com/diario/2002/04/13/i-02301.htm> > [consultado 27-10-2011].

CLARIN (2005) “Néstor Kirchner: "La Argentina tiene que reconstruirse y ser un país serio"”, Sección El país, Argentina, publicado el 25 de Mayo de 2005, en línea < <http://edant.clarin.com/diario/2005/05/22/elpais/p-00315.htm> > [consultado 27-06-2011].

CLARIN (2008) “Rusia vende al menos 3 submarinos a Venezuela y busca que sean más”, Sección El Mundo, Argentina, publicado el 5 de Abril de 2008, en línea < <http://edant.clarin.com/diario/2008/04/05/elmundo/i-03701.htm> > [consultado 22-01-2011].

DIARIO VALOR ECONÓMICO (2000) "O Brasil e uma nova América do Sul”, publicado el 30 de Agosto de 2000, en línea < [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=1196](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=1196) > [consultado el 12-12-2010].

EL ESPECTADOR (2005) “Bolivia: el Parlamento decide si acepta la renuncia de Mesa”, Sección Internacionales, Uruguay, publicado el 8 de marzo de 2005, en línea < [http://web2.espectador.com/1v4\\_contenido.php?id=37972&sts=1](http://web2.espectador.com/1v4_contenido.php?id=37972&sts=1) > [consultado el 04-02-2011].

EL MUNDO (2008) “Chávez expulsa al embajador de EEUU en solidaridad con Bolivia”, Sección Internacional, España, publicado el 12 de septiembre de 2008, en línea < <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/12/internacional/1221177561.html> > [consultado el 02-02-2011].

EL MUNDO (2008) “Morales denuncia un golpe de estado de gobernadores 'rebeldes'”, España, publicado el 15 de septiembre de 2008, en línea < <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/15/internacional/1221505897.html> > [consultado el 28-05-2011].

EL PAIS (2007) “Siete países fundan el Banco del Sur” Sección Internacional, España, publicado el 10 de Octubre de 2007, en línea < [http://www.elpais.com/articulo/internacional/paises/fundan/Banco/Sur/elpepuint/20071010elpepuint\\_11/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/paises/fundan/Banco/Sur/elpepuint/20071010elpepuint_11/Tes) > [consultado el 15-08-2011].

EL PAIS (2007) “Venezuela negocia con Rusia la compra de nueve submarinos”, Sección Internacional, España, publicado el 16 de Junio de 2007, en línea < [http://www.elpais.com/articulo/internacional/venezuela/negocia-con-rusia-la-compra-de-nueve-submarinos/elpepuint/20070616elpepuint\\_11/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/venezuela/negocia-con-rusia-la-compra-de-nueve-submarinos/elpepuint/20070616elpepuint_11/Tes) > [consultado el 15-08-2011].

[com/articulo/internacional/Venezuela/negocia/Rusia/compra/submarinos/elpepuint/20070616elpepiint\\_14/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Venezuela/negocia/Rusia/compra/submarinos/elpepuint/20070616elpepiint_14/Tes) > [consultado el 5-01-2011].

EL PAIS (2008) “EE UU expulsa al embajador de Bolivia”, Sección Internacional, España, publicado el 13 de Septiembre de 2008, en línea < [http://www.elpais.com/articulo/internacional/EE/UU/expulsa/embajador/Bolivia/elpepuint/20080912elpepuint\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/EE/UU/expulsa/embajador/Bolivia/elpepuint/20080912elpepuint_2/Tes) > [consultado 02-02-2011].

EL UNIVERSAL (2009) “Países latinoamericanos ALBA retirarán embajadores de Honduras”, Sección Internacional, Venezuela, publicado el 29 de junio de 2009, en línea < [http://www.eluniversal.com/2009/06/29/chon\\_ava\\_paises-latinoamerica\\_29A2434085.shtml](http://www.eluniversal.com/2009/06/29/chon_ava_paises-latinoamerica_29A2434085.shtml) > [consultado 25-01-2011]

LA JORNADA (2003) “Hugo Chávez tiene toda la legitimidad que le da el voto, afirma el canciller Amorim”, Sección Mundo, México, publicado del 22 de Enero de 2003, en línea < <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/22/029n1mun.php?origen=mundo> > [consultado el 02-10-2011]

LA NACION (2004) “No hay destino para una Argentina y un Brasil aislados””, Sección Exterior, Argentina, publicado el 3 de Marzo de 2004, en línea < <http://www.lanacion.com.ar/578110-no-hay-destino-para-una-argentina-y-un-brasil-aislados> > [consultado el 02-08-2011].

LA NACION (2006) “Evo Morales busca hoy afianzar sus vínculos con Chávez”, Sección Exterior, Argentina, publicado el 3 de Enero de 2006, en línea < <http://www.lanacion.com.ar/769386-evo-morales-busca-hoy-afianzar-sus-vinculos-con-chavez> > [consultado el 06-07-2011].

LA NACION (2006b) “Evo Morales se reunió con el presidente chino y seguirá su gira por Sudáfrica”, Sección Exterior, Argentina, publicado el 9 de Enero de 2006, en línea < <http://www.lanacion.com.ar/771026-evo-morales-se-reunio-con-el-presidente-chino-y-seguira-su-gira-por-sudafrica> > [consultado el 06-07-2011].

LA NACION (2007) “El mayor exportador de carne. Hace sólo 15 años era un importador neto”, Sección Economía, Argentina, publicado el 24 de Junio de 2007, en línea < [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=919966](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=919966) > [consultado el 18-01-2011].

LA NACION (2008) “Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia”, Sección Exterior, Argentina, publicado el 4 de Marzo de 2008, en línea < [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=992535](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=992535) > [consultado el 2-02-2011]

MERCOPRESS (MercoPress Noticias del Atlántico Sur) (2010a) “Brasil: 27 millones se sumaron a la clase media y ahora representa el 50% de la población”, España, publicado el 8 de febrero de 2010, en línea < <http://es.mercopress.com/>> [consultado 20-02-2010]

MERCOPRESS (MercoPress Noticias del Atlántico Sur) (2010b) “Brasil, la única superpotencia militar latinoamericana”, España, publicado el 13 de abril de 2010, en línea < <http://es.mercopress.com/>> [consultado 13-04-2010]

PAGINA/12 (2009) “Buena relación, con sus bemoles”, Sección El País, Argentina, publicado el 28 de Septiembre de 2009, en línea < <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/132543-42728-2009-09-28.html> > [consultado 25-01-2011]

PRENSA LATINA (2009) “NOAL destaca procesos de integración ALBA y Petrocaribe”, Cuba, publicado el 13 de Julio de 2009, en línea < <http://www.prensa-latina.cu/> > [consultado 26-01-2011]

TELESUR (2007) “Hugo Chávez: No estamos desesperados por entrar a un viejo Mercosur”, Sección Vuelta al Mundo, Venezuela, publicado el 30 de junio de 2007, en línea < <http://www.telesurtv.net/noticias/secciones/nota/13975-NN/hugo-chavez-no-estamos-desesperados-por-entrar-a-un-viejo-mercosur/> > [consultado 24-01-2011].

TRADE OBSERVATORY (2006) “Ecuador rejects U.S. free trade pact”, Estados Unidos, publicado el 10 de Diciembre de 2010, en línea < <http://www.iatp.org/tradeobservatory/headlines.cfm?refID=96647> > [consultado el 2-05-2011].

### 7.3- SITIOS OFICIALES GUBERNAMENTALES

BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) (2005) “BNDES y CAF firman memorando para actuación conjunta en AL y Caribe”, Prensa BNDES, publicado el 9 de diciembre de 2005, en línea < [http://www.bndes.gov.br/espanol/noticias/not303\\_05.asp](http://www.bndes.gov.br/espanol/noticias/not303_05.asp) > [consultado el 11-02-2011].

CRE-CSN (Comisión de Reflexión Estratégica de la Comunidad Sudamericana de Naciones) (2006) Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión: Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones, Cochabamba, 9 de diciembre de 2006.

CSN (Comunidad sudamericana de Naciones) (2004) “Declaración Presidencial Sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur”, Cuzco, 8 de Diciembre de 2004.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE INTEGRACIÓN FINANCIERA DE LA COMISIÓN DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2006) “Anexo del Documento Final: Sistema financiero sudamericano”, Cochabamba, 9 de diciembre de 2006.

MERCOSUR (2005), Decisión CMC 18/05 del Consejo de Mercado Común, “Dispone la integración y funcionamiento del FOCEM”, Montevideo, Uruguay, 19 de Julio de 2005.

MERCOSUR (2011) Decisión N° 01/11 del Consejo de Mercado Común, “Designación del Alto Representante General del Mercosur”, Montevideo, Uruguay, 19 de Enero de 2011,

MINISTERIO DE DEFENSA DE BRASIL (2008) “Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil”, Brasilia, 18 de Diciembre, en línea < [https://www1.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_espanhol.pdf](https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf) > [consultado el 07-02-2011].

UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2005) “Declaración de Venezuela como territorio libre de analfabetismo”, < <http://www.unesco.org>>, [consultado por última el 02-04-2010]

USTR (United States Trade Representative) (2005) "Trade Policy Agenda 2005", en línea: < [http://www.ustr.gov/assets/Document\\_Library](http://www.ustr.gov/assets/Document_Library) > [consultado el 21-03-2009].

VENEZUELA (2007) “Plan De Desarrollo Económico Y Social 2007-2013”, en línea < [www.gobiernoenlinea.ve](http://www.gobiernoenlinea.ve) > [consultado el 20-01-2011].

### 7.4- BASES DE DATOS

BM-WORLD DATABANK (Banco Mundial – World Development Indicator (WDI) & Global Development Finance (GDF)) (2010), Datos de Brasil y Venezuela, en línea : < [http://databank.worldbank.org/ddp/htmljsp/QuickViewReport.jsp?RowAxis=WDI\\_Series~&ColAxis=WDI\\_Time~&PageAxis=WDI\\_Ctry~&PageAxisCaption=Country~&RowAxisCaption=Series~&ColAxisCaption=Time~&NEW\\_REPORT\\_SCALE=1&NEW\\_REPORT\\_PRECISION=0.0&newReport=yes&ROW\\_COUNT=39&COLUMN\\_COUNT=13&PAGE\\_COUNT=2&COMMA\\_SEP=falses](http://databank.worldbank.org/ddp/htmljsp/QuickViewReport.jsp?RowAxis=WDI_Series~&ColAxis=WDI_Time~&PageAxis=WDI_Ctry~&PageAxisCaption=Country~&RowAxisCaption=Series~&ColAxisCaption=Time~&NEW_REPORT_SCALE=1&NEW_REPORT_PRECISION=0.0&newReport=yes&ROW_COUNT=39&COLUMN_COUNT=13&PAGE_COUNT=2&COMMA_SEP=falses) > [consultado 17-01-2011].

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - CEPAL) (2009), “Estimaciones y Proyecciones de Población” en línea < [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm) > [consultado 15-01-2011].

CEPAL-DDE (Comisión Económica para América Latina – División de Desarrollo Económico) (2009) Estudio económico de América Latina y el Caribe, edición 2008-2009, Santiago de Chile, en línea < <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/de/noticias/paginas/8/38478/P38478.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl> > [consultado 18-01-2011].

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina - División de Estadística y Proyecciones Económicas) (2010a), “Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria”, en línea < <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=9&idioma=> > [consultado 21-12-2010].

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina - División de Estadística y Proyecciones Económicas) (2010b), “Estructura de la población ocupada urbana total por sector de actividad económica”, en línea < <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=5&idioma=> > [consultado 20-01-2010].

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina - División de Estadística y Proyecciones Económicas) (2009a), “Hogares con disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, por área urbana y rural”, en línea < <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=9&idioma=> > [consultado 20-12-2010]

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina - División de Estadística y Proyecciones Económicas) (2009b), “Gasto Público en Educación”, en línea < <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=2&idioma=> > [consultado 15-01-2011].

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina - División de Estadística y Proyecciones Económicas) (2009c), “Tasa de Desempleo”, en línea < <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp> > [consultado 18-01-2001]

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina - División de Estadística y Proyecciones Económicas) (2009d) “Cuentas nacionales anuales desde 1990. Producto interno bruto anual por clase de actividad económica”, en línea < <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp> > [consultado 18-01-2001]

CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina - División de Estadística y Proyecciones Económicas) (2007) “Población que vive con menos de 1 y 2 dólares por día, valores de PPA (Banco Mundial)”, en línea < <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp> > [consultado 19-01-2011].

CIA (Central of Intelligent Agency), The World Factbook, Washington DC, Mayo 2010, ISSN 1553-8133, en línea < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/rankorderguide.html> > [consultado 21-12-2010].

FAOSTAT (División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2009), Serie: Rango de países en el mundo por producto, en línea < <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx> > [consultado el 1-10-2011].

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (1999), “Domicilios particulares permanentes, por iluminación eléctrica”, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/1999, Serie: PD278, Río de Janeiro, en línea < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD278> > [consultado 20-12-2010]

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2004) “Censo demográfico 1940/2010”, Anuário estatístico do Brasil 2003, Serie POP119, Río de Janeiro, V. 63, 2004, en línea: < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP119> > [consultado el 06-12-2010].

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2006) “Número médio aluno por turma, no ensino fundamental, por natureza da rede de ensino”, Censo Escolar 1999/2006, Serie SEE01, Rio de Janeiro, en línea: < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SEE01> > [consultado el 07-12-2010].

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2007), “Taxa de escolarização, por grupos de idade”, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007, Serie: PD170, Rio de Janeiro, en línea < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD170> > [consultado el 06-12-2010].

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2008) “Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050”, Serie POP300, Revisão 2008, en línea: < [http://www.ibge.gov.br/series\\_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=POP300](http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=POP300) > [consultado el 12-11-2010].

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2009), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2001-2009, Serie: PD321, Rio de Janeiro, en línea < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD321> > [consultado el 06-12-2010].

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2009b), “Domicílios particulares permanentes, por propriedade do terreno”, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2001-2009, Serie: PD223, Río de Janeiro, en línea < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD223> > [consultado el 20-12-2010].

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2009c), “Escolaridade - Anos de estudo”, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2009, Serie PD322, Río de Janeiro, en línea < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD322> > [consultado 20-12-2010]

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2010), “Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas”, Rio de Janeiro, 29 de Noviembre de 2010, en línea: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/> > [consultado el 1-12-2010].BM-WORLD DATABANK

INE (Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela) (2001) “Situación y dinámica demográfica (Censo 2001)”, Venezuela, Octubre-Noviembre 2001, en línea: < <http://www.ine.gov.ve/SituacionyDinamica/ProyeccionesPoblacion/proyeccionesde poblacionsexo.htm> > [consultado 10-02-2011].

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2009), “Datos Estadísticos- Países- Venezuela (Republica Bolivariana de)”, en línea < <http://www.who.int/countries/ven/es/> > [consultado 15-01-2011].

OMS-UNICEF (Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Progrès en matière d'assainissement et d'alimentation en eau: rapport 2010*, en línea: < [http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/1278061574-JMP\\_report\\_2010\\_fr.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/1278061574-JMP_report_2010_fr.pdf) > [consultado el 09-12-2010].

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) (2009), “The SIPRI Military Expenditure Database”, Estocolmo, en línea < <http://milexdata.sipri.org/result.php4> > [consultado 22-01-2011].

WIKILEAKS (2008), “The Ortega Administration at 15 Months: Slipping”, Cable 08MANAGUA573, Managua, 8 de mayo de 2008, en línea < <http://www.wikileaks.ch/cable/2008/05/08MANAGUA573.html> > [consultado 03-02.2011].

## 7.5- SITIOS DE INTERNET

ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) : < [www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org) >

BM-WORLD DATABANK (Banco Mundial – World Development Indicator (WDI) & Global Development Finance (GDF)): < <http://databank.worldbank.org> >.

CAN (Comunidad Andina de Naciones) : < [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) >

CARICOM (Caribbean Community) : < [www.caricom.org](http://www.caricom.org) >

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística): < <http://www.ibge.gov.br/home/> >

IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica): < <http://www.iirsa.org> >

MERCOSUR (Mercado Común del Sur): < [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int) >

ODEBERTCH ARGENTINA (2011):< <http://www.odebrecht.com.ar/sitio/> >

ODEBERTCH PERÚ (2011): < <http://www.odebrecht.com.pe/es> >

ODEBERTCH VENEZUELA (2011): < <http://www.ve.odebrecht.com> >

OMC (Organización Mundial de Comercio): <[www.wto.org](http://www.wto.org) >

OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo): < [http://www.opec.org/opec\\_web/en/](http://www.opec.org/opec_web/en/) >

PETROCARIBE : < <http://www.petrocaribe.org/> >

SELA (Sistema Económico Latinoamericano): < <http://www.sela.org> >

SICA (Sistema de Integración Centroamericano): < [www.sica.int](http://www.sica.int) >

UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura): < <http://www.unesco.org> >

USTR (United States Trade Representative): < [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov) >

## 7.6- DOCUMENTOS INTERNACIONALES

ACTA FUNDACIONAL DEL BANCO DEL SUR (2007), BANCO DEL SUR, firmada el 9 de Diciembre de 2007, Buenos Aires, Argentina.

ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA N° 59- ALADI- SUSCRITO ENTRE LOS GOBIERNOS DE ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY, ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y LOS GOBIERNOS DE COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA, PAÍSES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ANDINA (2004), firmado el 18 de octubre de 2004, en línea: < <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/5e800d33de11b31203256a65006bcd4/e2a6ae6c53e2178703256f70005665a5?OpenDocument> > [consultado el 2-07-2011].

ANEXO II DEL CONSENSO DE GUAYAQUIL: DECLARACIÓN DE ZONA DE PAZ SUDAMERICANA, (2002), II Reunión de Presidentes de América del Sur. Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm) > [consultado el 12-05-2011].

ANEXO III DEL CONSENSO DE GUAYAQUIL: “INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA” (2002) II Reunión de Presidentes de América del Sur. Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo3.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo3.htm) > [consultado el 12-05-2011].

COMUNICADO CONJUNTO DE LOS CANCELERES DE LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA SOBRE LA SITUACIÓN EN ECUADOR (2005), Reunión Extraordinaria de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil, 19 de Abril de 2005, en línea: < <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/doc19-4-05.htm> > [consultado el 26-05-2011].

COMUNICADO DE BRASILIA (2000) I Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/di1-9-00.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm) > [consultado el 9-05-2011]

COMUNICADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES SOBRE EL ALEJAMIENTO DE SUS FUNCIONES DEL PRESIDENTE LUCIO GUTIÉRREZ (2005) Comunidad Sudamericana de Naciones, Lima, Perú, 21 de Abril de 2005, en línea: < <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/doc21-4-05.htm> > [consultado el 26-05-2011].

COMUNICADO SOBRE INTENTO DE GOLPE DE ESTADO EN HONDURAS (2009) Presidencia Pro Tempore de UNASUR, Santiago de Chile, Chile, 28 de Junio de 2009, en línea: < [http://www.minrel.gov.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20090628/pags/20090628163450.php](http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20090628/pags/20090628163450.php) > [consultado el 28-05-2011].

ALADI/CM/Resolución 59 (ALADI-CONSEJO DE MINISTROS-RESOLUCION 59) (2004) “Bases de un programa para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio en la ALADI en la perspectiva de alcanzar el objetivo previsto en el tratado de Montevideo 1980”, ALADI/CM/Resolución 59 (XIII), 18 de Octubre de 2004, en línea: < <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/c340eedbd217abfa032567df00681529/4c8a78cda13f46c403256f32004d0ab0?OpenDocument> > [consultado el 20-05-2011].

CONSENSO DE GUAYAQUIL SOBRE INTEGRACIÓN, SEGURIDAD E INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO (2002) II Reunión de Presidentes de América del Sur. Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm) > [consultado el 11-05-2011].

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL BANCO DEL SUR (2009) BANCO DEL SUR, firmada el 26 de Junio de 2009, Isla Margarita, República Bolivariana de Venezuela.

CUESTIÓN DE LAS MALVINAS (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_malvinas.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_malvinas.htm) > [consultado el 23-05-2011].

DECISIONES DEL DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (2007) I Cumbre Energética Suramericana, Isla Margarita, Venezuela, 16 de Abril de 2007, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm) > [consultado el 23-05-2011].

DECLARACION CONJUNTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y DE DEFENSA DE UNASUR (2009) Reunión Extraordinaria de Ministros Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas, Quito, Ecuador, 27 de noviembre de 2009, en línea: < <http://www.resdal.org/csd/reunion-quito-27-11-09.pdf> > [consultado el 27-05-2011].

DECLARACIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA (2000) I Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, en línea: < <http://www.oei.es/oeivirt/cumbre3.htm> > [consultado el 10-05-2011]

DECLARACIÓN DE CARACAS EN EL MARCO DE LA I REUNIÓN DE MINISTROS DE ENERGÍA DE LA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (2005) Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil 30 de setiembre de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_7.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_7.htm) > [consultado el 19-05-2011].

DECLARACIÓN DE COCHABAMBA “COLOCANDO LA PIEDRA FUNDAMENTAL PARA UNA UNIÓN SUDAMERICANA” (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm) > [consultado el 23-05-2011].

DECLARACION DE COSTA DO SAUIPE “CREACIÓN DEL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO” (2008) Cumbre Extraordinaria de la UNASUR, Costa do Sauipe, Brasil, 16 de Diciembre de 2008, en línea: < <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf> > [consultado el 25-05-2011].

DECLARACIÓN DE LA MONEDA (2008) Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR, Santiago de Chile, Chile, 15 de Septiembre de 2008, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm) > [consultado el 23-05-2011].

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_indigenas.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_indigenas.htm) > [consultado el 23-05-2011].

DECLARACIÓN DE MARGARITA “CONSTRUYENDO LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA DEL SUR (2007) I Cumbre Energética Suramericana, Isla Margarita, Venezuela, 16 de Abril de 2007, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_margarita.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf) > [consultado el 23-05-2011].

DECLARACION DE SAN CARLOS DE BARILOCHE (2009) Cumbre Extraordinaria de Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de Agosto de 2009, en línea: < <http://www.resdal.org/csd/declaracion-bariloche-2009.pdf> > [consultado el 27-05-2011].

DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE (2009) I Reunión del Consejo Sudamericano de Defensa de la UNASUR, Santiago de Chile, Chile, 9 y 10 de Marzo de 2009, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm) > [consultado el 23-05-2011].

DECLARACIÓN DE SANTO DOMINGO (2008) XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, 7 de Marzo de 2008, Santo Domingo, Republica Dominicana, en línea: < [http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13&Itemid=5](http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=5) > [consultado el 27-05-2011].

DECLARACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA EN SUDAMÉRICA (2005) Primera Reunión de los Ministros de Justicia, de Interior, Defensa y de Seguridad Ciudadana de los Países de la CSN, Fortaleza, Brasil, 25 y 26 de agosto de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_8.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_8.htm) > [consultado el 19-05-2011].

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE QUITO (2009) III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, Quito, Ecuador, 10 de Agosto de 2009, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec\\_quito.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm) > [consultado el 23-05-2011].

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL Y AGENDA PRIORITARIA (2005) Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil 30 de setiembre de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_3.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm) > [consultado el 19-05-2011].

DECLARACIÓN SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LA CUMBRE AMÉRICA DEL SUR-PAÍSES ÁRABES (2005) Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil 30 de setiembre de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_6.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_6.htm) > [consultado el 19-05-2011].

DECLARACIÓN SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LA CUMBRE AMÉRICA DEL SUR-UNION AFRICANA (2005) Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil 30 de setiembre de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_5.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_5.htm) > [consultado el 19-05-2011].

DECLARACIÓN SOBRE INTEGRACIÓN EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA (2005) Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil, 30 de setiembre de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_2.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_2.htm) > [consultado el 19-05-2011].

DECLARACIÓN SOBRE LA CONVERGENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR (2005) I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil, 30 de setiembre de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_1.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_1.htm) > [consultado el 19-05-2011].

DECLARACIÓN SOBRE MALVINAS (2000) I Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, en línea: < <http://www.oei.es/oeivirt/cumbre4.htm> > [consultado el 10-05-2011]

DECLARACION DE AYACUCHO (2004) III Reunión de Presidentes de América del Sur, Ayacucho, Perú, 9 de Diciembre de 2004, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/ayacucho\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm) > [consultado el 15-05-2011].

DECLARACION DE CUSCO SOBRE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2004) III Reunión de Presidentes de América del Sur, Cusco, Perú, 8 de Diciembre de 2004, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm) > > [consultado el 15-05-2011].

DOCUMENTO FINAL DE LA COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN “UN NUEVO MODELO DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR. HACIA LA UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES” (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de

Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm) > [consultado el 23-05-2011].

EL DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO INCLUYENTE COMO UNO DE LOS EJES DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_social.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_social.htm) > [consultado el 23-05-2011].

EL ROL DE LOS BOSQUES EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y ESTABILIDAD CLIMÁTICA (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_bosques.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_bosques.htm) > [consultado el 23-05-2011].

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA Y AGENDA REGIONAL EN MATERIA DE SALUD (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_salud.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_salud.htm) > [consultado el 23-05-2011].

INFORME DE LA COMISIÓN DE UNASUR SOBRE LOS SUCEOS DE PANDO. HACIA UN ALBA DE JUSTICIA PARA BOLIVIA (2008) Presidencia Pro Tempore de la Unasur Presidencia de la República de Chile, Santiago de Chile, Chile, Noviembre 2008, en línea: < <http://www.resdal.org/csd/informe-final-unasur-bolivia.pdf> > [consultado el 27-05-2011].

INTEGRACIÓN EDUCATIVA SUDAMERICANA (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_educacion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_educacion.htm) > [consultado el 23-05-2011].

INTEGRACIÓN ENERGÉTICA SUDAMERICANA (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_energia.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_energia.htm) > [consultado el 23-05-2011].

INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_fisica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_fisica.htm) > [consultado el 23-05-2011].

LLAMADO PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN ESPACIO PARLAMENTARIO SUDAMERICANO (2006) Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, Bolivia, 9 de Diciembre de 2006, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_parlamento.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_parlamento.htm) > [consultado el 23-05-2011].

PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL EN AMÉRICA DEL SUR. UNA PROPUESTA (2000) I Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, en línea: < <http://www.oei.es/oeivirt/cumbre2.htm> > [consultado el 10-05-2011]

PROGRAMA DE ACCIÓN (2005) Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil 30 de setiembre de 2005, en línea: <

[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_4.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_4.htm) > [consultado el 19-05-2011].

PROPUESTAS DE LOS PRESIDENTES DE URUGUAY Y VENEZUELA (2005) Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, Brasil, 30 de setiembre de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_9.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_9.htm) > [consultado el 19-05-2011].

PROYECTO DE DECISIÓN SOBRE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN SOBRE EL PROCESO DE DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANO (2005) Sesión Extraordinaria de la Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Montevideo, Uruguay, 9 de diciembre de 2005, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/unasur/comision\\_estragica.pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/comision_estragica.pdf) > [consultado el 20-05-2011].

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (2008) Cumbre Extraordinaria de Unasur, Brasilia, Brasil, 23 de Mayo de 2008, en línea: < [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm) > [consultado el 23-05-2011].