

ISSN: 1130-2887 - e-ISSN: 2340-4396  
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh2019826383>

## AMÉRICA DEL SUR EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA DE LULA DA SILVA

### *South America in Lula da Silva Foreign Policy*

Leandro GAVIÃO

*Universidad Católica de Petrópolis, Brasil*

✉ [l.gaviao13@gmail.com](mailto:l.gaviao13@gmail.com)

Miriam GOMES SARAIVA

*Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil*

✉ [miriamgsaraiva@gmail.com](mailto:miriamgsaraiva@gmail.com)

Fecha de recepción: 14 de mayo de 2018

Fecha de aceptación y versión final: 21 de julio de 2019

**RESUMEN:** A partir de la idea de que América del Sur ha ocupado un lugar destacado en la política exterior brasileña, este artículo analiza las especificidades de la política externa para la región durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010). A pesar de la línea de continuidad con proyectos iniciados por el gobierno anterior, la gestión de Lula presentó singularidades significativas, derivadas, sobre todo, de la prioridad otorgada a una mayor profundización de los lazos de cooperación y de integración regional en América del Sur, teniendo como principales ejemplos la creación de la UNASUR y el nuevo impulso experimentado por el MERCOSUR. El artículo analiza las políticas exteriores hacia la región a la luz de la dinámica doméstica con el foco en la reorganización de las fuerzas políticas, y del contexto regional con la emergencia de gobiernos de izquierda y centroizquierda, así como de la aceleración de los cambios económicos de los países del entorno. Finalmente, plantea la cuestión de la construcción de una identidad regional.

*Palabras clave:* política exterior brasileña; América del Sur; gobierno de Lula; cooperación sur-sur; integración regional.

**ABSTRACT:** Starting from the idea that South America has occupied a special place in Brazilian foreign policy, this article analyses the specificities of the foreign policy toward the region during Lula da Silva government (2003-2010). Despite its continuity with projects launched by the former government, Lula administration presented important singularities, mainly

derived from the priority given to the strengthening of regional cooperation ties and regional integration in South America; the main examples are the creation of the UNASUR and the new drive experienced by the MERCOSUR. This article analyses the foreign policies toward the region implemented in the light of domestic dynamics, with the focus on the reorganization of political forces, and in the light of the regional scenario, with the rise of left and left-centrist governments, as well as the economic changes in the neighbouring countries. Finally, it addresses the question of the construction of a regional identity.

*Key words:* Brazilian Foreign Policy; South America; Lula government; South-South cooperation; regional integration.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Desde el gobierno de João Figueiredo (1979-1985) en adelante, todos los presidentes brasileños lideraron algún proyecto que contemplaba iniciativas orientadas a la cooperación y/o integración con países de América del Sur<sup>2</sup>. Sin embargo, es recién con Itamar Franco (1993-1994), luego de la propuesta de conformación del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA)<sup>3</sup>, que se evidencia el interés brasileño en abarcar la totalidad del subcontinente sudamericano a través de nuevas formas institucionales.

Siguiendo con la lógica heredada de los gobiernos anteriores, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) convoca a la primera reunión de jefes de Estado sudamericanos, en 2000, en la cual se origina la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Es importante resaltar que, hasta esa I Reunión de Presidentes de América del Sur (IRPAS), todas las dirigencias americanas convergían hacia un perfil o bien panamericanista o bien latinoamericanista.

No obstante, es durante la presidencia de Lula da Silva (2003-2010) cuando la política sudamericana se torna un tema central de la diplomacia brasileña, hecho que se traduce no solo en la retórica oficial, sino que se refleja también en la ampliación de canales de diálogo con los países vecinos y en la creación de organizaciones internacionales orientadas específicamente hacia América del Sur –como la Comunidad de Naciones Sudamericanas (2004), posteriormente rebautizada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), cuyo tratado constitutivo data de 2008–.

1. Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo. La investigación que precedió al artículo contó con apoyo financiero de la FAPERJ, a través de la beca de investigación PROCENCIA.

2. Con José Sarney se concreta la integración con Argentina, mediante la firma de la Declaración de Iguazú (1985). Durante el gobierno de Collor de Mello se firma el Tratado de Asunción (1991), dando vida al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en aquel momento compuesto por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

3. Lanzada en 1993, cuando Celso Amorim era el ministro de Relaciones Exteriores, el ALCSA no tuvo éxito.

A pesar de la línea de continuidad con los proyectos de gobiernos anteriores, la gestión del presidente Lula da Silva presenta singularidades interesantes en lo que respecta a la política exterior para la región sudamericana. Esta originalidad se manifiesta tanto en relación con la gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso –oposición en términos partidarios– como con respecto a su sucesora, Dilma Rousseff (2011-2016), que es elegida con la misma base política.

En líneas generales, el presente artículo plantea la siguiente pregunta: ¿cuál es el lugar de América del Sur en la agenda de la política exterior brasileña durante los años de la presidencia de Lula da Silva? Con el fin de contestar a esta pregunta, se analiza la forma por la cual la importancia atribuida a la región impacta en el desarrollo de proyectos que impulsen el regionalismo en curso<sup>4</sup>, con énfasis en proposiciones de cooperación regional, integración económica formal y formación de una identidad sudamericana. No obstante, no se ignora que ha habido un lineamiento de continuidad en relación al gobierno de Cardoso, que también había señalado la relevancia de la región, aunque sin llevarla a la categoría de prioridad en la agenda de política exterior, como lo hizo el presidente Lula da Silva. Además, el artículo busca analizar las razones en las que se fundamenta el mencionado particularismo del período de Lula da Silva, motivo por el cual el contexto sudamericano también es tratado con atención. La metodología de investigación seguida se divide entre la utilización de una literatura académica y documentos de agencias de gobierno.

Para atender al objetivo planteado, el texto está organizado en cuatro secciones y la conclusión. Inicialmente, presenta un breve análisis de la política externa hacia la región de la administración del presidente Fernando Henrique Cardoso. Posteriormente, concentrándose en el período del presidente Lula da Silva, empieza destacando la reorganización de los cuadros políticos domésticos y sus impactos en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Luego, se orienta hacia un análisis de la coyuntura regional focalizándose en las asimetrías entre Brasil y los demás países de la región. Finalmente, como sección principal, señala las principales iniciativas del presidente Lula, con énfasis en la nueva dinámica atribuida al MERCOSUR, así como en la creación de nuevas organizaciones regionales, como la UNASUR; esta, a su vez, representando el principal instrumento de cooperación regional e interregional, además de ser la base para la construcción de una identidad sudamericana.

4. Aunque concordamos con L. FAWCETT (2013) en su defensa del método histórico comparativo para entender el regionalismo en su evolución práctica, no lineal y dependiente de los factores internos y externos que moldean sus diferentes trayectorias, aquí se incorpora el concepto de regionalismo definido por A. HURRELL (1995), que lo separa en cinco elementos: regionalización; integración económica formal; identidad regional; cooperación regional; y cohesión regional.

## II. BREVE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SUDAMERICANA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

A lo largo de la gestión del presidente Cardoso, clasificada por algunos autores como enmarcada en el paradigma institucionalista pragmático de la política exterior (Pinheiro 2004), diplomáticos de una corriente de Itamaraty de carácter institucionalista ocuparon puestos clave<sup>5</sup> (Saraiva, 2010a). Estos diplomáticos abogaban tanto por la agenda de liberalización económica condicionada, implementada en la práctica, como por la adhesión de Brasil a los regímenes internacionales, percibidos en aquel momento como espacios multilaterales capaces de promover «reglas justas, transparentes y respetadas por todos» (Cervo 2008: 54).

Dentro de esa perspectiva, el concepto de soberanía fue revisado y adaptado a la idea de *soberanía compartida*<sup>6</sup>, en los marcos de un orden internacional marcado por un «concierto» de países con un discurso homogéneo en la defensa de valores occidentales –identificados como universales– cuya aplicación práctica era la formación de regímenes internacionales con vistas a garantizarlos (Fonseca Jr. 1999: 32). En la visión de los institucionalistas, y de acuerdo con la tradición de la política exterior brasileña de procurar aumentar su capacidad de influir sobre los rumbos de la política internacional, este contexto abriría perspectivas para que Brasil adoptara una postura frente a Estados Unidos que no significara ni alineamiento ni confrontación, y que permitiera al país una mayor proyección en las instituciones internacionales. Manteniendo una expectativa genérica de construir la autonomía del país, esta visión significó, a su vez, una modificación en el contenido de la idea de autonomía: se defendió la *autonomía a través de la integración*, en detrimento del modelo de *autonomía a través de la distancia*, que procuraba asegurar la autosuficiencia del país mediante un aislamiento relativo.

Es legítimo reconocer la atención hacia América del Sur como una respuesta al estancamiento relativo del MERCOSUR luego de la crisis de 1999. En 2000 tuvo lugar la primera reunión de los países sudamericanos en Brasilia con vistas a formar una comunidad sudamericana de naciones. Allí, las principales ideas discutidas fueron la integración comercial de la infraestructura, junto con la perspectiva de fortalecimiento de los regímenes democráticos. Aquella opción sudamericana se torna aún más clara,

5. En el campo económico, los institucionalistas son favorables a un proceso de liberalización limitada y en el espectro partidario se identificaban prioritariamente con el PSBD (Partido de la Social Democracia Brasileña). Su prioridad es el apoyo de Brasil a los regímenes internacionales vigentes, identificando la regulación de normas internacionales como un escenario propicio para el desarrollo económico del país.

6. El concepto defendido de *soberanía compartida* fue propio de la corriente institucionalista. Significaba la idea de que habría un núcleo de valores comunes occidentales y que el país podría ser soberano al defender –junto con otros países– esos valores. Véase G. FONSECA (1999).

sin embargo, cuando observamos las líneas generales del contenido del Comunicado de Brasilia<sup>7</sup>.

*Grosso modo*, se buscaba, al mismo tiempo, mantener la región cohesionada en torno a los valores del *mainstream* internacional y propiciar la expansión comercial brasileña. Basándose en esos objetivos, fueron presentados como elementos estratégicos: (I) el mantenimiento de la paz y de la estabilidad política; (II) la inviolabilidad de las instituciones democráticas; y (III) la búsqueda de mejores términos comerciales para impulsar la exportación de manufacturas brasileñas. Por otra parte, el gobierno brasileño reconocía su capacidad polarizadora, motivo por el cual la IRPAS podría colaborar para que la acción sinérgica de los Estados sudamericanos ampliara el margen de maniobra en el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) e hiciera frente a las iniciativas norteamericanas de firmar acuerdos bilaterales de libre comercio con países de la región.

Más allá de la regularidad de los encuentros presidenciales, otro legado fundamental de la IRPAS es la IIRSA. Esta última constituyó el primer gran esfuerzo práctico para la superación de las deficiencias en el área de infraestructura, evaluando los medios para hacer efectiva la integración transfronteriza a partir de una arquitectura institucional flexible, con una estructura financiera constituida por tres fondos multilaterales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Al principio, el énfasis de los ejes de integración y desarrollo fue colocado básicamente en la creación de corredores de exportación, como modo de reducir el costo logístico de las exportaciones y ampliar la competitividad de los Estados sudamericanos en el mercado global (Padula 2011: 175).

Sin embargo, a pesar de los preceptos de la IRPAS, de cara a la región la aplicación práctica de la idea de *soberanía compartida* no ocurrió. A pesar de la expectativa de instrumentalizar un liderazgo brasileño en la esfera regional, predominó la idea de autonomía. Partiendo de la premisa de apoyo a los regímenes y valores internacionales, la diplomacia se encaminó a la revisión del comportamiento tradicional brasileño *vis-à-vis* América del Sur, pautado por la idea de no intervención. Paralelamente, se procuró erigir el liderazgo en el área a partir de un equilibrio entre integración, seguridad nacional, estabilidad democrática y desarrollo de la infraestructura. Durante el segundo mandato del presidente Cardoso, la política exterior brasileña se acercó a lo que fue después la política exterior de Lula, identificando con más claridad a los países sudamericanos como socios necesarios para el fortalecimiento de la actuación brasileña como jugador global en su posición negociadora en las instituciones multilaterales, además de favorecer el incremento de las exportaciones. A partir de una clara conexión entre el Partido de los Trabajadores (PT), una corriente más autonomista del Ministerio de Exteriores, sectores

7. El preámbulo del Comunicado de Brasilia define el evento como «de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común sudamericano y para continuar apoyando, en América del Sur, la conformación de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido». Véase: [https://pt.wikisource.org/wiki/Comunicado\\_de\\_Bras%C3%ADlia](https://pt.wikisource.org/wiki/Comunicado_de_Bras%C3%ADlia).

desarrollistas del espectro económico, nacionalistas y la voluntad política del propio presidente Lula, a partir de 2003 el nuevo gobierno electo dio continuidad y profundizó esa visión, fortaleciendo las relaciones con los países de la región.

### III. EL ASCENSO DE LULA DA SILVA Y LAS VICISITUDES DOMÉSTICAS

Contando con los votos de casi 53 millones de brasileños, la victoria electoral de Lula da Silva trajo el agotamiento político de la coalición liderada por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). En su discurso de asunción, el nuevo presidente enfatizó la necesidad de una diplomacia orientada al acercamiento con los vecinos sudamericanos, elevando el entorno geográfico a la inédita condición de prioridad de la política exterior<sup>8</sup>.

La llegada del PT al poder materializó una postura revisionista del orden mundial y de la configuración y funcionamiento de los organismos internacionales. El partido, a diferencia de la mayoría de las demás fuerzas políticas, siempre enfatizó la importancia de la actuación del país en las relaciones internacionales como medio para promover un mundo más solidario. El Programa de Gobierno de 2002 es un documento bastante ilustrativo en cuanto a esta particularidad, si consideramos que las directrices de política exterior aparecen destacadas ya en las primeras líneas.

Partiendo de ese diagnóstico de necesidad de cambios, tiene lugar un proceso de inflexión dentro de Itamaraty que acarreo una modificación en la composición burocrática de los cargos más significativos del ministerio. En este contexto, emergen, a expensas de los institucionalistas, los autonomistas. A diferencia de los primeros, la corriente autonomista exhibe una menor convicción por los regímenes internacionales, a la vez que tiene como designio configurarlos de modo de posibilitar una mayor proyección brasileña o incluso de los países del Sur, impulsando la conformación de un «mundo multipolar sin hegemonías, en el que todos los Estados obedezcan el Derecho Internacional y procuren resolver sus controversias de forma pacífica» (Guimarães 2003: 69). Los autonomistas son también conocidos por su proximidad con el discurso nacionalista y la búsqueda de una inserción internacional proactiva. Los principales hombres de la diplomacia del presidente Lula son figuras históricamente vinculadas a aquellas convicciones. Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães son designados para los cargos de canciller y de secretario general de Relaciones Internacionales de Itamaraty<sup>9</sup>, respectivamente. La elección de Celso Amorim para ocupar la cancillería obedeció a su experiencia anterior con Itamar Franco, cuando se estableció una agenda orientada a la intensificación de la representación brasileña en los organismos internacionales y se intentó estrechar los lazos con los Estados de la región, tejiendo acuerdos que resultaron en el intento malogrado de formación del ALCSA (Bandeira 2009).

8. «La gran prioridad de la política externa durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, sobre la base de ideales democráticos y de justicia social» (L. I. SILVA 2003: 40).

9. En Brasil, el secretario general de Relaciones Internacionales es una suerte de vicescanciller.

En la Asesoría Especial de la Presidencia de la República para Asuntos Externos, cargo ocupado por Marco Aurélio García, académico y miembro fundador del PT, hubo un nítido cambio de paradigma, tomando en cuenta que la designación de una figura ligada al partido, y no al ministerio, escapaba a la tendencia seguida en torno a ese cargo. Sumado a ese hecho, la asesoría adquirió nuevo peso en el proceso decisorio de política exterior, lo que llevó a algunos sectores de la oposición y de la prensa a criticar aquel triple comando, afirmando que la opción por García habría implicado, supuestamente, una partidización de Itamaraty.

También debe ser considerada la influencia de un grupo de intelectuales geopolíticos nacionalistas, entre los cuales destacan Carlos Lessa y Darc Costa. En el primer año del gobierno de Lula, ambos fueron designados para ocupar los cargos de presidente y vicepresidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), lo que abrió la puerta para que sus ideas de conexión brasileña con América del Sur (Costa 2000) permearan las decisiones del Ejecutivo, sobre todo si consideramos la importancia y la influencia que el BNDES adquirió en relación con el desarrollo de los países vecinos.

Hay interesantes puntos de intersección entre los autonomistas, los intelectuales del PT y los geopolíticos nacionalistas, especialmente en lo que respecta al cuestionamiento de la retórica del orden mundial vigente, de carácter liberal y organizada en torno de una gobernanza global y de instituciones multilaterales gestadas por las potencias occidentales.

#### IV. LA COYUNTURA REGIONAL

Fundándose en las ideas de estos nuevos actores del proceso de formulación de la política externa, y coincidiendo con la voluntad política del presidente, el gobierno brasileño pasó a desempeñar un papel decisivo, tanto con una participación proactiva en las relaciones internacionales, con el objetivo de colaborar en la estructuración de un escenario multipolar y antihegemónico, como, simultáneamente, trabajando en la construcción de un liderazgo en el espacio sudamericano. Durante el gobierno de Lula, la diplomacia brasileña fue asumiendo, en la medida de lo posible, un papel de *paymaster*, financiando costos parciales de la integración, de la cooperación y de la gobernanza regionales. Paralelamente al ascenso de Brasil en la arena global, el liderazgo en América del Sur se basó en la centralidad del país en la región y se tornó uno de los temas centrales de la agenda brasileña. La proyección brasileña tanto en la arena global como en la regional fueron definidas por el gobierno como iniciativas complementarias.

Favorecido por la valorización de las *commodities* en el mercado mundial, Brasil inició un proceso de fortalecimiento económico, acompañado de la estabilidad monetaria heredada de la gestión de gobierno del presidente Cardoso (Manzi 2016). En este contexto, se acentuó la asimetría en relación con los vecinos, lo que llevó a Brasilia a buscar una respuesta para este nuevo (des)equilibrio regional. De ese modo, la política exterior de Lula priorizó la formación de un ordenamiento sudamericano bajo el liderazgo brasileño, en el que cabría a Brasil dirigir los procesos de integración y de regionalización.

Amparándose en estos objetivos, el gobierno de Lula le dio un nuevo peso a la construcción del liderazgo en la región, sobre la base de un perfil estructurado en torno

al recurso del *soft power* y al refuerzo del multilateralismo (Muxagato 2016). Incluyó en su agenda la articulación del liderazgo regional con incentivos para el desarrollo brasileño –siendo emblemática la actuación de empresas brasileñas en los países del entorno geográfico–, y orientó su comportamiento a la instauración de consensos entre Estados con intereses y atributos cuantitativos de poder bastante diferentes, priorizando la construcción de una gobernanza regional en detrimento de las formas tradicionales de integración económica. Motta Veiga y Rios denominan al modelo de integración regional establecido en la década de 2000 *regionalismo posliberal* y le atribuyen, como principal característica, el declive de las conversaciones referidas a la integración comercial formal, mientras que se destacan temas atinentes a las asimetrías regionales, a la integración física y a la mayor concertación política entre los países de la región (Motta Veiga y Rios 2007).

La asimetría se hizo sentir claramente en la esfera comercial. Durante el período, Brasil amplió sus saldos comerciales con ocho de los once países sudamericanos, sobre todo con Argentina y Venezuela, seguidos por Paraguay, Perú y Ecuador. El único déficit relevante en su balanza comercial fue con Bolivia, hecho derivado de la importación masiva de gas natural. De 2003 a 2010, la participación de América del Sur en las exportaciones brasileñas pasó del 13 % al 18 %, el saldo comercial aumentó un 450 % y el volumen de comercio (exportaciones más importaciones) pasó de US\$ 17,8 billones a US\$ 62,9 billones (Tabla 1).

La profundización de las asimetrías, sin embargo, no se limitó al comercio con la región, sino que involucró también, de igual modo, a la proyección internacional. En consonancia con la línea de pensamiento de los autonomistas, el gobierno brasileño tuvo como objetivo articular nuevas iniciativas formales e informales con Estados emergentes y del sur, prioritariamente, recuperando la idea de que el país actuara como interlocutor para múltiples cuestiones y ocupara un lugar de prestigio en las instancias de concertación global. Son emblemáticos, en ese sentido, la creación del G-20 comercial; el estrechamiento de los lazos entre los BRICS<sup>10</sup>; la fundación del Fórum IBAS<sup>11</sup>; la ampliación del diálogo con los demás miembros del G4<sup>12</sup>; la reactivación del discurso por la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y el intento de protagonizar soluciones para cuestiones complejas y distantes de su realidad inmediata, siendo icónico el caso del acuerdo trilateral con Turquía e Irán en 2010<sup>13</sup>. Esta faceta «creativa» estaba en sintonía con la definición informal formulada por Celso Amorim, para quien la diplomacia brasileña debía ser «activa y altiva»<sup>14</sup> (Amorim *apud* Vizentini 2008: 106).

10. Acrónimo para Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

11. Acrónimo para India, Brasil y Sudáfrica.

12. El G4 está compuesto por Brasil, Alemania, India y Japón. Su objetivo es ampliar el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

13. Estas iniciativas y la idea de una política externa creativa es una interpretación que puede ser encontrada en obras que parten de visiones distintas, como T. VIGEVANI y G. CEPALUNI (2009); P. VIZENTINI (2008); A. CERVO (2008), y C. MILANI, L. PINHEIRO y M. LIMA (2017).

14. En C. AMORIM (2018) el canciller Celso Amorim hace un recorrido de su actuación en Cancillería y denomina su política exterior «activa y altiva».



TABLA I  
 COMERCIO BRASILEÑO CON AMÉRICA DEL SUR DURANTE EL GOBIERNO DE LULA

PAÍS	AÑO	EXPORTACIONES (BILLONES DE DÓLARES)	PARTICIPACIÓN EN LA EXPORTACIÓN	IMPORTACIONES (BILLONES DE DÓLARES)	SALDO (BILLONES DE DÓLARES)	VOLUMEN TOTAL
Argentina	2003	US\$4,569 bi	6,24%	US\$4,672 bi	US\$-0,102 bi	US\$9,242 bi
	2010	US\$18,522 bi	9,17%	US\$14,434 bi	US\$4,087 bi	US\$32,957 bi
Bolivia	2003	US\$0,362 bi	0,50%	US\$0,520 bi	US\$-0,158 bi	US\$0,882 bi
	2010	US\$1,162 bi	0,58%	US\$2,233 bi	US\$-1,070 bi	US\$3,395 bi
Colombia	2003	US\$0,751 bi	1,03%	US\$0,098 bi	US\$0,653 bi	US\$0,850 bi
	2010	US\$2,196 bi	1,09%	US\$1,078 bi	US\$1,117 bi	US\$3,275 bi
Chile	2003	US\$1,886 bi	2,58%	US\$0,821 bi	US\$1,065 bi	US\$2,708 bi
	2010	US\$4,258 bi	2,11%	US\$4,101 bi	US\$0,156 bi	US\$8,360 bi
Ecuador	2003	US\$0,356 bi	0,49%	US\$0,018 bi	US\$0,337 bi	US\$0,375 bi
	2010	US\$0,978 bi	0,48%	US\$0,056 bi	US\$0,921 bi	US\$1,035 bi
Guyana	2003	US\$0,009 bi	0,01%	US\$0,000 bi	US\$0,009 bi	US\$0,009 bi
	2010	US\$0,028 bi	0,01%	US\$0,000 bi	US\$0,028 bi	US\$0,028 bi
Paraguay	2003	US\$0,708 bi	0,97%	US\$0,474 bi	US\$0,234 bi	US\$1,183 bi
	2010	US\$2,547 bi	1,26%	US\$0,611 bi	US\$1,936 bi	US\$3,159 bi
Perú	2003	US\$0,491 bi	0,67%	US\$0,235 bi	US\$0,256 bi	US\$0,726 bi
	2010	US\$2,020 bi	1,00%	US\$0,907 bi	US\$1,113 bi	US\$2,927 bi
Surinam	2003	US\$0,016 bi	0,02%	US\$0,000 bi	US\$0,016 bi	US\$0,016 bi
	2010	US\$0,063 bi	0,03%	US\$0,0002 bi	US\$0,063 bi	US\$0,063 bi
Uruguay	2003	US\$0,405 bi	0,55%	US\$0,537 bi	US\$-0,132 bi	US\$0,943 bi
	2010	US\$1,531 bi	0,76%	US\$1,574 bi	US\$-0,043 bi	US\$3,105 bi
Venezuela	2003	US\$0,608 bi	0,83%	US\$0,275 bi	US\$0,333 bi	US\$0,883 bi
	2010	US\$3,853 bi	1,91%	US\$0,832 bi	US\$3,021 bi	US\$4,686 bi
América del Sur (total)	2003	US\$10,171 bi	13,90%	US\$7,655 bi	US\$2,516 bi	US\$17,827 bi
	2010	US\$37,169 bi	18,41%	US\$25,826 bi	US\$11,342 bi	US\$62,995 bi

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, 2013.

Si, por un lado, la mayor firmeza de la política exterior de Lula reflejaba la intención de construir un orden multilateral más favorable para la inserción de Brasil, por otro, el país refrendaba su liderazgo en la región, y esta última, en un círculo virtuoso, decidía legitimar sus movimientos globales. En ese contexto, la perspectiva brasileña sobre la cooperación regional es normalmente identificada como una plataforma necesaria para ampliar el margen de maniobra en el tablero externo. En consecuencia, los acuerdos con la región son estructurados con cautela, teniendo en cuenta que pueden impedir el alto grado de autonomía pretendido por Brasilia (Vigevani *et al* 2008: 13).

Otros dos grandes puntos de referencia han definido la coyuntura política de América en la década de 2000. El primero se advierte en la reestructuración de la agenda de política exterior de Estados Unidos, que se enfocó en la estrategia de combate global al

terrorismo después del episodio del 11 de septiembre, desplazando a América del Sur a un plano secundario<sup>15</sup>. El segundo radica en la emergencia de gobiernos sudamericanos de tintes ideológicos tributarios de la izquierda (Saraiva 2013a).

La confluencia de los factores antes mencionados resultó en el entierro de las negociaciones del ALCA, en el ámbito de la Cumbre de las Américas de 2005, contradiciendo las previsiones del Comunicado de Brasilia. En este episodio, el liderazgo brasileño, en sinergia con otros gobiernos progresistas sudamericanos, fue decisivo para rechazar la liberalización hemisférica en los términos presentados, considerados perjudiciales para sus economías nacionales. Destacaron, en este posicionamiento contrario al ALCA, Brasil, Venezuela, Argentina y Uruguay, cuyos jefes de Estado eran Lula da Silva, Hugo Chávez, Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez, respectivamente.

El año 2008 marcó el auge de las izquierdas sudamericanas, siendo posible distinguir tres grupos políticos en el subcontinente: la izquierda bolivariana, de corte refundacional y nacionalista –Venezuela, Bolivia y Ecuador–; la centroizquierda, con una orientación socialdemócrata –Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile–; y los liberales –Colombia y Perú–. Sin embargo, hubo frustraciones en relación con las expectativas depositadas en ese escenario de confluencia ideológica entre los jefes de Estado, contradiciendo los pronósticos más optimistas de algunos sectores del PT, para los cuales la orientación programática antiliberal crearía consensos amplios y mayor cohesión entre los gobiernos, lo que, a su vez, se transmitiría al resto de la región (Saraiva 2013a). En realidad, las principales presiones por concesiones económicas provenientes de las naciones del entorno geográfico surgían de líderes y gobiernos alineados ideológicamente con corrientes de izquierda, destacándose las recurrentes desavenencias comerciales en el eje Brasil-Argentina, el crecimiento del perfil diplomático de Venezuela y las reivindicaciones de carácter energético de Bolivia y de Paraguay (Cardoso 2010; Sorgine 2012).

En lo que respecta a los organismos regionales, el período correspondiente a la gestión del presidente Lula se caracterizó por la emergencia de nuevas instituciones y organizaciones, a saber: la multidimensional UNASUR, el Parlamento del MERCOSUR, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), entre otras. Asimismo, hubo una ampliación de las políticas anteriores, como en el caso de la IIRSA<sup>16</sup>. En otros casos, el gobierno se abocó a remodelar proyectos malogrados, como, por ejemplo, el ALCSA, mediante un acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN). Estos proyectos serán analizados con mayor detalle en el apartado siguiente.

## V. LAS INICIATIVAS DEL GOBIERNO LULA DA SILVA PARA AMÉRICA DEL SUR

Sobre la base de los instrumentos teóricos elaborados por la tríada formada por los intelectuales del PT, los autonomistas y los geopolíticos nacionalistas, el discurso oficial que situaba a América del Sur en el centro de la política exterior brasileña fue llevado a

15. Sobre las relaciones de Brasil y Estados Unidos, véanse M. HIRST (2009) y C. PECEQUILO (2018).

16. Sobre el tema, véanse M. SARAIVA (2010b) y M. MARIANO y H. RAMANZINI JUNIOR (2017).

la práctica. El gobierno brasileño buscó desarrollar propuestas que dieran protagonismo a los aspectos políticos y sociales de la región, sin implicar, necesariamente, un abandono negligente de la integración formal de carácter comercial (Gavião 2018).

### V.1. *La resurrección del ALCSA*

El presidente Lula da Silva no desistió, como protestan sectores de la oposición, de invertir esfuerzos en la expansión del comercio exterior con los países de América del Sur. El desdoblamiento de la agenda sudamericana hacia otros temas fue acompañado por la reanudación de las negociaciones en el plano regional para concretar un tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN, cuyos orígenes se remontan al ALCSA – que preveía la formación de un área de libre comercio dentro de diez años, lo que sería operacionalizado a través de desgravación tarifaria linear– (Hirst y Pinheiro 1995). El acuerdo-marco del MERCOSUR con los países de la CAN preveía la conclusión del proceso de liberalización de la circulación de mercaderías entre los dos bloques hasta 2019, aunque numerosos productos hubieran sufrido una desgravación tarifaria inmediata. De esa forma, se fomentó una nueva dinámica en el flujo comercial intrazona, invirtiéndose la tendencia de estancamiento y recuperando parte de la importancia del subcontinente en lo que respecta a la participación de las exportaciones brasileñas, a pesar de los reflejos de la crisis económica de 2008 (ver Tabla 1).

### V.2. *La profundización institucional del MERCOSUR*

Como reacción ante el intento de Brasil de consolidarse como líder regional de América del Sur, Néstor Kirchner y Hugo Chávez ensayaron una mayor aproximación diplomática, para componer una especie de alianza estratégica entre ambos países e, indirectamente, contrapesar los anhelos de Brasilia (Saraiva 2009). Valiéndose de los beneficios provenientes de la exportación de petróleo, la diplomacia de Venezuela pudo elevar su perfil, lo que resultó tanto en la compra de títulos de la deuda argentina como en el mantenimiento y expansión de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), tácitamente presentada como alternativa paralela al MERCOSUR y, después, a la UNASUR<sup>17</sup>.

En contraste con los proyectos cimentados por Brasil –casi todos centrados en América del Sur–, el ALBA se presentó como una organización de corte latinoamericano –a pesar de la adhesión *a posteriori* de los Estados del Caribe anglófono–. Esta opción presenta alguna coherencia con el *ethos* político del bolivarianismo y, sobre todo, en relación con la vocación geográfica de Venezuela. El ALBA encontró eco, principalmente, entre los países que se autoproclamarían socialistas y han asumido una postura de rivalidad abierta en relación con Estados Unidos.

Como respuesta, Brasil se esforzó por incorporar a Venezuela al MERCOSUR, lo que se completó en 2012. Incluir al país vecino significaría situarlo en la órbita de influencia

17. Sobre el ALBA y el regionalismo económico, véase J. BRICEÑO RUIZ (2013).

brasileña, incluso aunque hayan sido decisivos para este movimiento de ampliación del bloque factores de orden económico y geopolítico. Con la adhesión de Venezuela al MERCOSUR, el bloque pasó a abarcar un 72% del territorio sudamericano.

Aunque sustrayéndose de la obligación de asumir plenamente el papel de *paymaster*, Brasil ensayó algunos pasos en ese sentido, al ceder a las presiones de los miembros menores por la creación del FOCEM, instrumento financiero que se proponía atenuar las asimetrías estructurales entre los socios del bloque (Lima 2003: 6). Podemos identificar, del mismo modo, avances institucionales puntuales, formalizados en las dimensiones jurídica y social, representados en el establecimiento del Tribunal Permanente de Revisión (creado en 2002, entró en vigor en 2004) y del Parlamento del MERCOSUR (2006), respectivamente.

### V.3. *La UNASUR y sus desdoblamientos*

Basándose en la lógica de su discurso de toma de posesión, y valiéndose del legado de la IRPAS, el gobierno del presidente Lula da Silva se empeñó en estructurar una organización regional sudamericana. La declaración de Cuzco (2004), de la cual son signatarios los doce Estados de América del Sur, delineó las bases necesarias para la formalización de la Comunidad de Naciones Sudamericanas, que contemplaba a todos los países de aquella área. Los principios de esa comunidad se estructurarían sobre la base del entendimiento político y la integración económica y social de sus pueblos. En 2007, durante la I Cúpula Energética Sudamericana, los jefes de Estado de la región aprobaron la modificación del nombre del bloque por Unión de Naciones Sudamericanas. Luego, se creó una Secretaría Permanente de ese órgano, con sede en Quito, y se definieron las directrices del proceso de integración, así como su naturaleza, alcance y estructura institucional<sup>18</sup>.

La UNASUR fue el principal logro de la gestión del presidente Lula da Silva para impulsar el regionalismo en América del Sur. Entre sus objetivos predominan aquellos referentes a las esferas social, política y de infraestructura, cuyos propósitos primordiales se orientan a la catalización de la cooperación más allá de la esfera comercial, aunque esta última no haya sido descuidada. En la visión de la esfera decisoria de política exterior del gobierno, la integración económica sudamericana tendría lugar mediante diálogos entre Estados y/u organismos preexistentes –como en el caso del acuerdo-marco entre países del MERCOSUR y de la CAN– o a través de negociaciones con el objetivo de una ampliación gradual del MERCOSUR. En lo relacionado con las respectivas estrategias de desarrollo, los Estados de la región mantendrían autonomía.

La UNASUR se caracteriza por su vocación multidimensional y por la preocupación por establecer instituciones formales, aunque preserve un carácter intergubernamental, para asegurar los preceptos autonomistas de la política exterior brasileña y evitando compartir la soberanía con los demás Estados miembros (Saraiva 2013b)<sup>19</sup>. La conformación de ese nuevo bloque sudamericano ocurrió en simultaneidad con el declive relativo de poder de

18. Véase <https://www.unasursg.org>.

19. Véase, también, M. MARIANO y H. RAMANZINI JUNIOR (2017).

Estados Unidos, fenómeno que Fareed Zakaria denomina «derrame de la copa» (Zakaria 2008: 16), y que resultó en la reducción progresiva de la capacidad norteamericana de influir directamente en la agenda de los países de la región, ampliando los márgenes de acción de Brasilia, que se valió del vacío relativo dejado por Washington.

La participación conjunta de los representantes de los Estados sudamericanos, el diálogo político y la solución de controversias se perfilaron como eficientes mecanismos para garantizar la normalidad institucional y asegurar la paz regional, haciendo innecesaria la acción de terceros países u organizaciones exógenas. La UNASUR se ha revelado particularmente útil en ese sentido, demostrando la consolidación de la cohesión regional en momentos de tensión. Incluso antes de entrar en vigor, los primeros movimientos de la organización fueron bastante positivos (Saraiva 2013b). Por medio de una comisión *ad hoc*, colaboró para debilitar los anhelos separatistas de los departamentos de Pando y Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, en 2008. La UNASUR fue igualmente importante para limitar las hostilidades recíprocas entre la Venezuela de Hugo Chávez y la Colombia de Álvaro Uribe en 2010. En el mismo año, la amenaza de ruptura del orden constitucional en Ecuador resultó en la incorporación de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR, estableciendo medidas concretas a ser adoptadas en casos semejantes. En todas las ocasiones mencionadas, debemos destacar la convergencia sudamericana en pos de una posición conjunta capaz de mantener la estabilidad regional sin dejar espacio para la interferencia de agentes externos.

Más allá de su faz política, la UNASUR registró avances relevantes en lo concerniente a las áreas de energía e infraestructura. En el mismo sentido, se destaca el establecimiento de canales de diálogo con otros países y bloques, que abordaremos más adelante.

En el plano de la integración física, se dio continuidad a la IIRSA. Sin embargo, en 2009, esta última fue incorporada al Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación de la UNASUR (COSIPLAN), dando mayor poder decisorio a los Estados. Hasta entonces, estos se abstendían de intervenir directamente en la elaboración y ejecución de las obras de integración de la infraestructura, dejando el protagonismo en manos de bancos multilaterales. No obstante, cabe resaltar que se reconocía el significativo capital institucional de la IIRSA, razón por la cual los gobiernos procuraron operar de forma coordinada con la organización. En conjunto, la mayor participación de los Tesoros Nacionales –responsables de más del 60% de los recursos– en detrimento del sector privado indica una ampliación del margen de posibilidades para impulsar una integración dentro de una visión estratégica y autónoma, con planificación consensuada por parte de los gobiernos sudamericanos (Padula 2011: 202-208).

Desde el gobierno de Lula, el BNDES promovió el financiamiento de una serie de obras a través de acciones bilaterales, condicionadas a la participación de empresas brasileñas –siguiendo las restricciones legales inherentes al estatuto del banco–. Si tenemos en cuenta que el BNDES posee un patrimonio y un presupuesto superiores a las demás instituciones que actúan en la IIRSA –con excepción del BID–, se pone de manifiesto que su presencia refuerza el liderazgo brasileño en la conducción de la agenda de proyectos regionales. Es relevante resaltar que, luego de la administración de Cardoso, el papel del banco se modificó sensiblemente, dejando de ser un instrumento dirigido al proceso de

privatización y pasando a destinar la mayoría de los fondos desembolsados para proyectos de infraestructura. Según Luciano Coutinho, presidente del BNDES, la institución «deberá ser el principal inductor de la integración, financiando la ampliación de las relaciones comerciales de Brasil con América Latina, la internacionalización de las empresas brasileñas y la implantación de proyectos de infraestructura regional» (Coutinho 2009: 25).

Además del COSIPLAN, la UNASUR tiene otros once consejos sectoriales, a saber: el Consejo Energético; el Consejo de Defensa; el Consejo de Salud; el Consejo de Desarrollo Social; el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas; el Consejo de Economía y Finanzas; el Consejo Electoral de la UNASUR; el Consejo de Educación; el Consejo de Cultura; el Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Consejo en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>20</sup>. Obviamente, algunos temas terminan recibiendo mayor énfasis que otros –como en los casos de planificación e infraestructura, de energía y de defensa–. Aun con esa variación en las prioridades, cabe destacar el amplio perfil de la UNASUR y su intento de abarcar las más variadas esferas de actuación por medio de políticas públicas.

La UNASUR se inserta en el arco multifacético de cooperación Sur-Sur y, por extensión, contribuye a la consecución del intento brasileño de actuar con vistas a influir en las definiciones de temas de política internacional y construir un escenario global multipolar.

#### V.4. *La cooperación birregional*

Por iniciativa personal del presidente Lula, Brasil protagonizó la articulación de dos nuevos mecanismos de cooperación birregional, con el objetivo de fortalecer el multilateralismo y diversificar las asociaciones comerciales. Surgen, entonces, la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA) y la Cumbre América del Sur-África (ASA). Podemos definir a estas como foros de coordinación política de funcionamiento paralelo a la integración sudamericana, dado que las cumbres reúnen a los miembros de la Liga Árabe y de la UNASUR –en el caso de la ASPA– y del continente africano y de la UNASUR –en el caso de la ASA–.

A través de la ASPA, el intercambio comercial entre naciones sudamericanas y árabes aumentó un 101,7%, pasando de 13,6 billones de dólares a 27,4 billones de dólares entre 2005 y 2011. En ese período, el crecimiento del flujo comercial entre Brasil y los países árabes fue del 138,9%, aumentando de 10,5 billones de dólares a 25,1 billones de dólares; la participación en las exportaciones casi se duplicó, pasando del 3,77% al 6,23%<sup>21</sup>. Aunque la ASPA sea, en muchas ocasiones, examinada con un sesgo interpretativo que coloca el foco en los índices comerciales ascendentes antes citados, debe considerarse la contribución indirecta de la Cumbre para el proceso de consolidación de la cooperación en el ámbito sudamericano. Además de la cuestión comercial, la ASPA abarca un amplio

20. La estructura de la UNASUR puede revisarse en <https://www.unasursg.org>.

21. Datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, 2013. <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>.

rango temático, incluyendo un diálogo político con énfasis en la solución pacífica de controversias, tanto para los países árabes como para América del Sur (Gavião 2018).

La ASA, inaugurada en 2006, reflejó la intensificación de las relaciones entre Brasil y el continente africano. La política exterior de Lula para África es uno de los principales puntos de inflexión respecto de su predecesor (Cervo 2008). En líneas generales, la ASA tiene canales de diálogo, agendas y objetivos similares a los de la ASPA.

Aunque esas cumbres sean comúnmente, y con debida razón, consideradas instrumentos para fortalecer el multilateralismo basado en la cooperación Sur-Sur y para diversificar las asociaciones comerciales con ambas regiones, debemos resaltar que su concepción tuvo lugar en simultaneidad con las negociaciones de la Comunidad de Naciones Sudamericanas. La ASPA y la ASA, entonces, reafirman la construcción de una identidad sudamericana al ser mecanismos de negociación centrados en la reunión de mandatarios sudamericanos con sus colegas árabes o africanos; refuerzan la proyección y el prestigio de Brasilia en la región, y contribuyen a vigorizar el «espíritu de cuerpo» sudamericano.

#### V.5. *La construcción de la identidad sudamericana*

Con respecto a las identidades regionales de Brasil, veremos que, a diferencia de la identidad latinoamericana –formulada por agentes externos y de aceptación tardía para nuestras élites intelectuales y políticas–, la identidad sudamericana fue, durante el período, impulsada por el propio gobierno brasileño<sup>22</sup>. El reconocimiento de América del Sur o de los países de la región como parte de la estrategia nacional es una formulación intelectual cuyas bases se remontan a los escritos políticos del barón de Río Branco; atraviesa el interludio democrático de 1946-1964 con los debates sobre integración regional en el marco de la CEPAL; alcanza a los geopolíticos del régimen militar, y llega hasta los pensadores contemporáneos, derivando en propuestas de integración y/o de cooperación de alcance geográfico más limitado –como el MERCOSUR– o proyectos que involucren a la totalidad del subcontinente.

A pesar de los diferentes matices analíticos presentes en las diversas visiones de América del Sur que han sido presentadas, hay un relativo consenso en torno a la relevancia de las relaciones con los Estados de la región como medio indispensable para fomentar el desarrollo del país. Sin embargo, la preocupación por construir una identidad común, y no apenas proyectos de cooperación o de integración regional, es un elemento nuevo, del cual la IRPAS –el primer documento oficial que citó esa identidad– puede ser considerada una piedra fundamental. Y es durante el gobierno del presidente Lula da Silva que el discurso en torno de una identidad sudamericana cobra impulso, emergiendo como un instrumento estratégico para fortalecer los vínculos interestatales y legitimar el proceso de integración en curso. Por otro lado, la identidad regional puede ser definida como una vertiente del *soft power*, ya que puede influir en las agendas, en las instituciones y en las preferencias de los Estados (Gavião 2018).

22. Sobre este tema, véase L. GAVIÃO (2018).

El tema de la solidaridad hacia la región, propio de la historia de interacción del PT con fuerzas de izquierda del subcontinente, se convirtió en uno de los cimientos de la identidad sudamericana, así como uno de los principales puntos de divergencia entre el gobierno y los sectores de la oposición. Según aquella perspectiva, cabría al gobierno brasileño asumir parte de la responsabilidad del desarrollo de aquellos que comparten fronteras y proyectos de integración regional con Brasil, teniendo como objetivo reducir las asimetrías. En términos de Marco Aurélio Garcia, «existe una solidaridad mayor de Brasil con los vecinos. No queremos que el país sea una isla de prosperidad en medio de un mundo de miserables. Tenemos que ayudarlos. Se trata de una visión pragmática. Tenemos superávits comerciales con todos ellos» (Garcia 2009).

Es decir, la estabilidad y el desarrollo de la región también forman parte del repertorio de intereses nacionales brasileños, especialmente si tenemos en cuenta argumentos tangibles, como la contribución de esos países a la internacionalización de las empresas brasileñas y a la obtención de saldos positivos en nuestra balanza comercial. La solidaridad hacia la región –un principio programático del PT– se articula aquí con intereses y con un proyecto de liderazgo brasileño en el subcontinente.

Los episodios más emblemáticos en relación con esa articulación entre solidaridad, intereses y liderazgo involucraron temas estratégicos, a saber: la nacionalización de los hidrocarburos promovida por Evo Morales en Bolivia; la exigencia del Paraguay de Fernando Lugo para que fuese aplicada una revisión del Tratado de Itaipu; y el uso ilegal del proteccionismo argentino contra productos brasileños. En todos los casos, el gobierno optó por ceder ante la presión de los vecinos<sup>23</sup>.

En la visión del gobierno, el mecanismo de la solidaridad colaboraría a desalentar visiones peyorativas sobre Brasil, evitando que la política exterior para la región fuese considerada como de carácter imperialista. Desde otra perspectiva, los críticos de la indulgencia del gobierno brasileño ante los pedidos de concesión de los Estados antes mencionados denunciaban, desde la oposición, a este comportamiento tolerante como un incentivo para que aparecieran nuevos reclamos. La apatía brasileña frente a los mecanismos defensivos establecidos por Buenos Aires llevó a algunos especialistas a clasificar esa postura a partir del concepto de «paciencia estratégica» (Gonçalves y Lyrio 2003). A diferencia de la solidaridad, las instituciones no son criticadas, exhibiendo una mayor unanimidad incluso entre líderes de fuerzas políticas adversarias.

La UNASUR, hasta el momento, ha protagonizado las diversas acciones que garantizan la normalidad institucional de la región, y construye, progresivamente, el sentimiento de un *destino común* entre sus miembros. A lo largo del Tratado Constitutivo de la UNASUR advertimos tres referencias a la identidad sudamericana, mientras que hay apenas una mención al comercio. Asimismo, todo problema en el ámbito regional es rápidamente incorporado como parte de la discusión en reuniones ordinarias o de emergencia, evitándose la injerencia de actores exógenos.

23. Véase G. CARDOSO (2010).



Si, por un lado, el ascenso de gobiernos alineados en distintas variantes de izquierda dificultó la profundización de la integración económica formal y escindió el subcontinente en diferentes paradigmas político-ideológicos, por otro lado, observamos que ello no imposibilitó la construcción de un sentimiento identitario común y autónomo, demostrando que la reunión ha conseguido desarrollar un sentido de pertenencia que Anderson (2000) denomina *camaradería horizontal*, superando los personalismos y las preferencias de cuño partidario o ideológico.

En este contexto, el atributo cultural que otrora sustentaba la identidad latinoamericana –la matriz étnico-cultural latina– pierde fuerza frente a una nueva combinación de elementos que define la identidad sudamericana a partir de una *percepción geográfica pragmática*. Aunque se mantenga el sentimiento de pertenencia a la periferia del sistema internacional, el gran viraje radica en la validación de la oficialidad de los idiomas inglés y neerlandés por parte de la UNASUR, medida necesaria para abarcar en su seno a Guyana y a Surinam. Es decir, en vez de sustentar la identidad regional en preceptos casi exclusivamente intangibles, son incorporadas características más decisivas para el desarrollo nacional y de la región como un todo, sobre la base, fundamentalmente, de aspectos materiales tales como: el potencial energético, las reservas naturales estratégicas, la configuración territorial, la capacidad agrícola, la composición demográfica y la estructura industrial, entre otros factores. En otros términos, se presta mayor atención a los indicadores reales de poder del área en cuestión, de modo que el estrechamiento de lazos entre los Estados sudamericanos represente beneficios para Brasil. Esa perspectiva se basa, en gran medida, en los argumentos de autores nacionalistas, como Samuel Pinheiro Guimarães, Moniz Bandeira y Darc Costa, y confluye con la visión mundial del PT y, en parte, con la de la corriente autonomista de Itamaraty. Marco Aurélio García, en un trabajo reciente sobre los diez años de gobierno del PT, describe en los siguientes términos el sentido de la integración sudamericana para Brasil:

A pesar de muchas narrativas que pretendían inscribir el proyecto de una integración sudamericana en la gesta de los Libertadores, casi dos siglos antes, había razones más actuales en las cuales sustentar esa iniciativa. Independientemente de esa retórica de connotaciones histórico-ideológicas que estuvo (y está) presente en el discurso integracionista, predominaban consideraciones de orden económico y político que reflejaban una aguda percepción de la evolución de la situación internacional y del papel que América del Sur podría desempeñar en un mundo multipolar en formación (García 2013: 57).

De ese modo, la diplomacia del presidente Lula da Silva priorizó la construcción de la identidad regional de América del Sur. Esta opción fue presentada, en la visión de sus defensores, como la más apropiada para una potencia media revisionista interesada en un orden internacional multilateral, para el cual la cohesión sudamericana, bajo el implícito liderazgo brasileño, era decisiva. El paradigma latinoamericano, por su parte, se desplazó progresivamente hacia una dimensión indeleblemente cultural, perdiendo la condición de referencia analítica hacia análisis más abarcadores de las complejidades de las relaciones interamericanas a partir de la perspectiva brasileña actual.

## VI. CONCLUSIÓN

A partir de una concepción eminentemente geopolítica y adoptando una visión de que la América del Sur unida sería un actor relevante en el sistema internacional, el gobierno de Lula consolidó la idea de que la región es el área de mayor importancia para el desarrollo brasileño y su inserción global. Los agentes formuladores de la política externa –aunque desde orientaciones diferentes– vislumbraban la posibilidad de que Brasil hiciera uso de su capacidad de aglutinamiento y, de esa forma, se valiera de la región sudamericana para elevar el perfil del país en su proyección internacional, obteniendo un mayor margen de maniobra en sus movimientos como *player* global. Por otra parte, la acción conjunta de América del Sur estimularía la conformación de un orden internacional multipolar y reforzaría la soberanía de los Estados, pues las instituciones sudamericanas volverían superfluas las acciones de instituciones exógenas o de carácter continental para la solución de problemas referentes a la región.

En la dimensión económica, América del Sur representó –y todavía representa–, para Brasil, un gran mercado consumidor de productos industrializados y para inversiones, definido por la alta complementariedad económica entre la economía brasileña y las de la mayoría de los Estados vecinos. La integración física estimularía la ampliación del flujo de comercio, a la vez que facilitaría la promoción de la internacionalización de las empresas brasileñas mediante una actuación en el área, lo que se refleja en la capacidad de competir en el ámbito internacional.

Dicho eso, con las organizaciones regionales y la identidad sudamericana estructuradas sobre la tríada entre solidaridad, intereses y perspectiva de liderazgo, se buscaba legitimar los proyectos brasileños para el subcontinente, así como tornar difuso el argumento del subimperialismo, basado en el predominio gravitacional de Brasil. Ello contribuía, asimismo, a desactivar las tensiones interestatales y asegurar que América del Sur se mantuviera como una zona de paz.

Durante la gestión de Lula da Silva no hubo esfuerzos por ocultar la posición de líder regional adoptada por Brasilia. Esa posición contrasta con los límites de la gestión de Cardoso, así como con la orientación diplomática adoptada por la presidenta Dilma Rousseff.

En el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) la política de liderazgo hacia la región se retrajo<sup>24</sup>. Como sucesora, del mismo partido de Lula da Silva, la presidenta hizo un esfuerzo para mantener un discurso de continuidad del comportamiento brasileño en los discursos oficiales. Pero las visiones e ideas que impulsaban el lugar de prioridad de América del Sur en la política exterior brasileña y, por lo tanto, incentivaban mayor acercamiento de Brasil con los países vecinos fueron –progresivamente– dejando de operar. Y fueron interrumpidas al inicio del segundo mandato (2015-2016). El bajo activismo se hizo presente. La presidenta Rousseff mantuvo el comportamiento en favor de las instituciones regionales consolidadas durante la gestión del presidente Lula,

24. Sobre la política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur, véanse M. SARAIVA y P. VELASCO (2016) y M. SARAIVA (2016).

pero las iniciativas en el interior tanto del MERCOSUR como de la UNASUR se fueron reduciendo. Poco fue hecho para ampliar la cooperación en el interior de la UNASUR o avanzar en negociaciones en el MERCOSUR. La formación, en 2011, de la Alianza del Pacífico planteó un contrapunto con el regionalismo *posliberal* de la UNASUR y desafió la estrategia brasileña con el retorno del regionalismo abierto. En el paso hacia el segundo mandato, las crisis económica y política que llevaron al *impeachment* de la presidenta desvió el foco del gobierno hacia disputas internas y paralizó la politización de la política externa hacia la región. El estancamiento de las acciones, las críticas hechas por actores políticos de la oposición hacia el comportamiento brasileño y la ausencia de recursos para el mantenimiento de un liderazgo regional dejó claro el declive del rol de Brasil en la región como formador de agendas y consensos.

Esta especificidad en el tono del discurso hacia la región es un dato que refuerza las singularidades del comportamiento del gobierno de Lula da Silva y merece consideración; incluso aunque podamos situarlo en la esfera de la retórica oficial que procura, elocuentemente, mitigar posibles animosidades relacionadas con las demandas provenientes de los Estados vecinos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doba - Memórias da Política*. São Paulo: Ed. Benvirá, 2018.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2000.
- BANDEIRA, Moniz. *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2009.
- BRICEÑO RUIZ, José. Axes and models in the current scenario of regional economic integration in Latin America. *Estudios Internacionales*, 2013, vol. 175: 9-39.
- CARDOSO, Guilherme Eduardo Rios. *A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na nacionalização do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu*. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais/PUC-Rio, 2010 (Tesis de Maestría), en línea: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=17837@1>.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COSTA, Darc. *Estratégia Nacional: A cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2000.
- COUTINHO, Luciano. *O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- FAWCETT, Louise. *The history and concept of Regionalism*. United Nations University/ Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2013.
- FONSECA JR., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil. En DUPAS, G. y VIGEVANI, T. (orgs.) *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega/FAPESP, 1999.

- GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. En SADER, E. (org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2013.
- GARCIA, Marco Aurélio. *O Formulador Emotivo*. São Paulo: Piauí, 2009, en línea: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/marco-aurelio-garcia>. Fecha de consulta: 13/04/2018.
- GAVIÃO, Leandro. *Do Pan-Americanismo ao Sul-Americanismo: As Identidades Supranacionais no Continente Americano em Três Tempos (1826, 1960 e 2008)*. Tesis de doctorado. PPGH/UERJ, 2018.
- GONÇALVES, José Botafogo y LYRIO, Mauricio Carvalho. Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *Dossiê CEBRI*, 2003, vol. 2 (2): 1-25.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Discurso del Embajador Samuel Pinheiro Guimarães, en ocasión de la transmisión del cargo de Secretario General de Relaciones Exteriores, en Brasilia. En SILVA, L.; AMORIM, C. y GUIMARÃES, S. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.
- HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- HIRST, Monica y PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. Brasília, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1995, vol. 38 (1): p. 5-23.
- HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, 1995, vol. 17 (1): 23-59.
- LIMA, Maria Regina. Decisões e Indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula. *Observatório de Política Sul-Americana*, 2006, vol. 1 (1): 1-6.
- MANZI, Rafael. O fim do superciclo das commodities internacionais e seus reflexos na economia brasileira. *Conjuntura Internacional*, 2016, vol. 13 (1): 36-43.
- MARIANO, Marcelo Passini y RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. La Situación actual de la política en Brasil frente al regionalismo en América del Sur. *The Quarterly of Latin American Economy and Trade*, 2017, vol. 1: 98-116.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia y LIMA, Maria Regina S. Brazil's foreign policy and the «graduation dilemma». *International Affairs*, 2017, vol. 93: 585-605.
- MOTTA VEIGA, Pedro da y RIOS, Sandra. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional (CEPAL)*, 2007, vol. 1 (82): 1-48.
- MUXAGATO, Bruno. El smart power y la no indiferencia como nuevos principios directores de la política exterior brasileña. *América Latina Hoy*, 2016, vol. 72: 89-101.
- PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). En COSTA, D. (org.). *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. As Relações com Estados Unidos (2008-2015). En DESIDERÁ NETO, W.; FLORENCIO, S.; RAMANZINI JÚNIOR, H. y SILVA FILHO, E. (orgs.). *Política Externa Brasileira em debate. Dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: FUNAG/IPEA, 2017.
- PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil, entre la Unasur y el Mercosur. *Umbral de América del Sur*, CEPES, 2009, vol. 9: 75-84.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, 2010a, vol. 1 (1): 45-52.

- SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010b, vol. 53 número especial: 151-168.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para os processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, 2013a, vol. 8 (1): 3-21.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, 2013b, vol. 37 (1): 63-78.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2016, vol. 10: 295-310.
- SARAIVA, Miriam Gomes y VELASCO JUNIOR, Paulo Afonso Monteiro. A política externa brasileira e o 'fim de ciclo' na América do Sul: para onde vamos? *Pensamiento Propio*, 2016, vol. 21: 295-324.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso del Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, en la sesión de asunción en el Congreso Nacional, en Brasília. En SILVA, L.; AMORIM, C. y GUIMARÃES, S. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.
- SORGINE, Guilherme. O caso Itaipu: estratégias e legitimação nas relações Brasil - Paraguai. *Conjuntura Internacional*, 2012, vol. 9 (5): 41-49.
- VIGEVANI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2008, vol. 51 (1): 5-27.
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2011.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.
- ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.