



**Universidad del Mar
Campus Huatulco**

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): medio de la política exterior brasileña para incrementar su liderazgo regional 2008-2012

TESIS

Para obtener el título de
Licenciada en Relaciones Internacionales

Presenta:

Magali Carmona Noriega

Directora de Tesis:

Mtra. Edith Barrera Pineda

Santa María Huatulco, Oaxaca, abril de 2013

Introducción

Brasil es un Estado con peso y relevancia regional e internacional, lugar que ha alcanzado en los últimos años por su arduo y constante trabajo en los aspectos más débiles de su política interna y externa. Aunado a lo anterior, ha incluido en la ejecución de su política externa el uso del discurso de una Suramérica unida, bajo el cual ha logrado crear un espacio geográfico identificado. El que ha materializado y busca consolidar, mediante la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), un organismo de cooperación promovido por Brasil.

Para ocupar ese lugar privilegiado, Brasil ha tenido que trabajar al interior del país en aspectos relevantes, entre los que se encuentran: la desigualdad de la riqueza, la pobreza extrema, el desempleo y la educación. Los resultados en estos aspectos se han hecho evidentes. Por ejemplo, actualmente el 53% de la población ya forma parte de la clase media¹; los niveles de pobreza extrema han disminuido de 12% en 2003 a 4.8% en 2008²; en 2010 se crearon 2.54 millones de empleos formales y en 2011 2 millones³; para el 2008 el porcentaje de analfabetos con quince años o más representó el 10% de la población total.⁴

Brasil también se ha esforzado en las acciones fuera de sus fronteras como: la diversificación de socios comerciales, convirtiendo a China en su principal mercado de destino para sus exportaciones con un monto de USD 30.786 millones (datos de 2010)⁵; su posicionamiento como la séptima economía mundial (2012)⁶ y; llevar a la práctica una de sus propuestas de cooperación regional denominada Unión de Naciones Suramericanas

¹ La Jornada, *Brasil Cariñoso es ley; beneficia a 8.7 millones de personas*, <<http://www.jornada.unam.mx/2012/10/04/economia/032n1eco>>, (consultado: 8/marzo/2013).

² Presidencia de la República, *Objetivos de Desarrollo del milenio, Relatório Nacional de Acompanhamento*, Ipea, Brasilia, marzo 2010, p.22, <www.mds.gov.br/bolsafamilia/arquivos/relatorio...de.../download>, (consultado: 30/agosto/2011).

³ The Associated Press, *Rousseff: Empleo y salarios impulsan economía brasileña*, <<http://www.elnuevoherald.com/2012/02/06/1121212/rousseff-empleo-y-salarios-impulsan.html#storylink=cpy>>, (consultado: 06/febrero/2012).

⁴ Gobierno de Brasil, *Geografía*, <<http://www.brasil.gov.br/sobre/geografia-1/tierra/potencial-de-exploracion>>, (consultado: 24/agosto/2011).

⁵ Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Brasilia, *Estadísticas comerciales*, junio 2011, <<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=4297657>>, (consultado: 10/febrero/2012).

⁶ Centre for economics and business research, *Brazil has overtaken the UK's GDP*, <<http://www.cebr.com/?p=729>>, (consultado: 11/febrero/2012).

(UNASUR), en la que se demuestra la influencia de sus decisiones dentro de la región. El avance en los aspectos internos y externos de este país ha permitido que se incremente el interés sobre él y, lo ha convertido en un foco de estudio recurrente de los especialistas en Relaciones Internacionales.

La importancia otorgada a Brasil en el contexto internacional se refleja en la injerencia que actualmente tiene en algunos asuntos de interés mundial. Entre ellos, el énfasis por colocar en la agenda de cooperación internacional el tema de protección y conservación al ambiente; la disminución de asimetrías sociales, económicas, políticas y de infraestructura entre los países desarrollados, en vías de desarrollo y subdesarrollados; y el reconocimiento por parte de la sociedad internacional como un mediador en los conflictos de Suramérica.⁷

Algunas de estas acciones las ha puesto en marcha con mayor eficacia mediante la UNASUR que, visto desde la perspectiva brasileña, es una herramienta que le facilita incrementar su poder político y económico regional. Lo que se encuentra cimentado en la delimitación territorial que alcanza el organismo⁸ y en los temas⁹ en los que plantea ocuparse. De esta forma, la Unión pasa a ser un medio dentro de la política exterior brasileña para alcanzar los fines de su proyecto nacional, resumidos en ser un líder regional y de manera más estricta a largo plazo una “potencia mundial.”

Para buscar el liderazgo regional, Brasil ha tenido que enfrentar algunas dificultades con sus vecinos. La primera de ellas fue lograr que el resto de los países lo reconocieran como igual. Las razones del rechazo se originaron desde la colonización, pues Brasil fue conquistado por Portugal y la mayoría por España. Este hecho en si mismo generó

⁷ A lo largo del trabajo se usa la acepción Suramérica para hacer referencia a los países del sur de América, pese a que Sudamérica es correcta. Esto, con motivo de que la investigación se ciñe al término establecido dentro del tratado constitutivo de la UNASUR. La explicación que se muestra en éste es que el término no tiene connotaciones que la asemejen a un anglicismo o galicismo y debido a que los países que integran la Unión no quieren ser confundidos con otras partes del continente americano se han decidido por el uso de Suramérica. Asimismo, se esclarece que la investigación respeta el uso de Sudamérica en las citas textuales. En la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) aparecen las dos entradas: suramericano y sudamericano, ambos gentilicios. Sin embargo, al buscar sudamericano el diccionario remite al vocablo suramericano del que presenta el siguiente significado: “natural de Suramérica o América del Sur”. RAE, *Suramericano*, <<http://lema.rae.es/drae/?val=suramericano>>, (consultado: 18/marzo/2013).

⁸ UNASUR está integrado por 12 países suramericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

⁹ Temas en lo cultural, social, económico, político, de educación, energía, infraestructura, financiamiento y medio ambiente.

divergencias productivas, ideológicas, políticas, comerciales y diplomáticas. Por esta razón, para Brasil fue necesario limar asperezas con sus vecinos y además fue fundamental que lo reconocieran como integrante de la región. De esta forma, Brasil, con mayor impulso desde los gobiernos democráticos (1985), ha manifestado que busca la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América del Sur. Este interés enfocado en la región nace de la necesidad de su reconocimiento y aceptación, para posteriormente lograr su liderazgo.

Bajo esta idea, Brasil retomó el “ideal bolivariano”¹⁰ y lo integró a su discurso político oficial, pese a que éste es más cercano a los países hispanos. El cual le sirvió para dejar de ser señalado como “lo diferente” por sus vecinos. Así, el ideal facilitó la justificación simbólica de una identidad común suramericana, creando un elemento legitimador y cohesionador en una zona en donde coexisten diferencias políticas, ideológicas, de desarrollo social y material marcadas, que se pretenden enfrentar con la cooperación de esfuerzos de los países de la zona.¹¹

Esta colaboración se ha hecho presente en la UNASUR, un organismo que fue iniciativa brasileña, y que tiene como objetivo general la construcción de un espacio de integración y unión en aspectos culturales, sociales, económicos y políticos entre los pueblos suramericanos. Además de propiciar la disminución de la desigualdad socioeconómica, incrementar la democracia y la participación ciudadana en un marco de fortalecimiento a la soberanía de los Estados que la conforman.¹²

Dentro la UNASUR, se ha creado un proyecto complementario para la integración regional de tipo físico, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). La cual tiene como objetivo, la creación de infraestructura con el

¹⁰ Este ideal fue impulsado por Simón Bolívar (1783-1830). En él promovió el deseo de formar en América la nación más grande del mundo. “Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; [...]”. Carta de Jamaica 1815, <<http://www.columbia.edu/cu/spanish/courses/spanish3350/02independencia/pdf/jamaica.pdf>>, (consultado: 23/mazo/2013).

¹¹ Vanessa Robollar Viana, *Discurso geopolítico brasileño en el marco de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, Tesis de grado en maestría en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 2010, p. 157.

¹² Ministerio de Relaciones Exteriores, *Tratado constitutivo de la UNASUR*, <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466>, (consultado: 13/abril/2012).

fin de conectar a los doce países que forman el organismo. Para ello, se ha dividido a Suramérica en diez Ejes de Integración y Desarrollo (EID), cada uno enfocado a la explotación de los aspectos más sobresalientes del área que ocupa, comerciales, producción agrícola, ganadera, tecnológica, mineral, y que Brasil ha convertido en una más de las herramientas brasileñas para mejorar su posicionamiento regional.

En este sentido, se puede ver que Brasil encontró en el “ideal bolivariano” una herramienta de identificación con sus vecinos y que transfirió a la UNASUR. De tal manera, la pregunta general que se busca contestar en la presente investigación es: ¿por qué el fortalecimiento de la UNASUR es prioritario dentro de la política exterior brasileña para incrementar su liderazgo en Suramérica? La respuesta a la pregunta se responde bajo la hipótesis: el fortalecimiento de la UNASUR es prioritario para Brasil dentro de su política exterior para consolidar su poder político y económico, incrementar su influencia regional y disminuir la presencia de actores externos en la región.

El objetivo general de la investigación es evaluar la importancia que tiene la UNASUR para Brasil en su política exterior regional. Asimismo, se presentan los siguientes objetivos particulares: 1) determinar en qué medida la UNASUR participa en la continuidad del proyecto nacional brasileño; 2) determinar cuáles son los principales factores domésticos de Brasil que intervienen en el diseño y ejecución de su política exterior dirigida hacia Suramérica; 3) evaluar los intereses brasileños en la UNASUR; 4) examinar las acciones concretas de Brasil en la consolidación de la UNASUR: recursos financieros y políticos; y 5) determinar hasta qué punto la UNASUR representa para Brasil un instrumento para incrementar su poder en la región.

Las razones que motivaron el estudio de este tema de investigación se centran en el vertiginoso crecimiento económico y el posicionamiento regional e internacional que ha adquirido Brasil en los últimos diez años.¹³ Además, de la importancia que se le ha otorgado a la UNASUR como un organismo integrado por la totalidad de los países que forman América del Sur y la cantidad y relevancia de los temas que abarca.

¹³ Brasil ha sorprendido a la sociedad internacional, pues de ocupar la octava posición en 2008 como economía mundial, pasó a la séptima en 2010, a la sexta en 2011 y en 2012 retornó a la séptima. Centre for economics and business research, *op.cit.*, <<http://www.cebr.com/?p=729>>.

El trabajo se organiza bajo un enfoque cualitativo-inductivo y con orden analítico-descriptivo, ya que se parte del análisis político y económico al interior de Brasil para reflejarlo y confrontarlo con la realidad suramericana. A su vez, se busca explicar la importancia que ha obtenido Brasil a escala internacional. Con este ejercicio se puede explicar la importancia de los proyectos nacionales que ha impulsado Brasil en su territorio y que ha extendido, de alguna manera, a la región consiguiendo el reconocimiento actual.

Para explicar el tema se ha escogido la teoría neorrealista de Kenneth Waltz (expuesta en su libro *Teoría de la política internacional*) que respeta las bases de la teoría realista: 1) los actores más importantes en la política mundial son las entidades territorialmente organizadas o Estados; 2) el comportamiento de estos es racional, compiten por el poder y calculan sus intereses en términos del mismo; 3) el sistema internacional está relacionado con su naturaleza al que se enfrenta.¹⁴ Sin embargo, en la teoría neorrealista el principal objetivo de los Estados es su sobrevivencia, no el poder, aunque lo sigue considerando como relevante. También toma en cuenta actores que el realismo no, como las organizaciones internacionales, empresas transnacionales y hasta grupos terroristas y de narcotraficantes. La importancia de la teoría neorrealista para esta investigación se basa en que considera elementos que aquí se explican, tales como la participación de nuevos actores en la política internacional, la cooperación entre Estados y la competencia por el poder, pero sólo como un medio para garantizar su principal objetivo, la sobrevivencia.

El neorrealismo establece que la cooperación entre los Estados es posible pero que no lo hacen por buena voluntad, sino para garantizar su sobrevivencia y posteriormente buscar un interés.¹⁵ Es por esto que también se considera el uso del concepto de cooperación, que siempre cuenta con dos elementos constantes 1) trabajar en coordinación con uno o más actores y 2) alcanzar un fin concreto. En la investigación se presentan dos conceptos de cooperación, pero se toma como base el de Alfredo Pérez, que explica que la cooperación es la interacción entre los Estados propiciando el diálogo por encima del

¹⁴ Robert O. Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond" en *Neorealism and its critics*, Robert O. Keohane (ed.), Columbia University Press, EEUU, 1986, p.163.

¹⁵ Kenneth Waltz, *Teoría de la política internacional*, grupo editor Latinoamericano, Argentina, 1988, p. 135.

enfrentamiento para resolver problemas comunes. Acción que lleva al fortalecimiento de la paz y seguridad internacional.¹⁶

La cooperación se ha puesto en práctica en la creación y funcionamiento de la UNASUR, mediante la cual se busca combatir los problemas económicos, sociales, de infraestructura que afectan a Suramérica. Por lo tanto, para ver la forma en la que se lleva a cabo tal acción es necesario estudiar al organismo. En este sentido, también se ha considerado la teoría funcionalista de David Mitrany, con el mero objetivo de explicar la estructura y toma de decisiones de la UNASUR.

El funcionalismo fue creado con la meta de instituir sistemas de cooperación y paz, a consecuencia de que los Estados estaban perdiendo la capacidad para resolver los problemas al interior de sus fronteras. Por lo que propone la creación de organismos internacionales que colaboren con los Estados para la solución de conflictos y cuya dirección es compartida entre los Estados que la conforman y el consejo principal del organismo.¹⁷ Para los fines aquí establecidos resulta de gran ayuda, porque en la UNASUR se comparte la dirección entre el órgano máximo, Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, con los gobiernos de cada Estado que integran la Unión, lo que garantiza a los últimos el respeto a su soberanía y autonomía.

Asimismo, se usan los términos “política interna”, “política externa”, “interés nacional” y “proyecto de nación”. La política interna se enfoca en los planes o acciones que se realizan dentro de un territorio, con el objetivo de aminorar o solucionar los conflictos que repercuten a su estabilidad. La política externa se destaca en esta investigación, y hace referencia a las acciones que realiza un país en el extranjero o la posición que toma frente a otros Estados. Ésta tiene sus bases en el conjunto de objetivos, principios y estrategias que sigue cada uno.¹⁸ Según los teóricos realistas, la política exterior de un país puede derivarse de los intereses nacionales.¹⁹

¹⁶ Alfredo Pérez Bravo e Iván Sierra Medel, *Cooperación técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, SRE- PNUD, México, 1998, p.19.

¹⁷ Pedro Canovas, *Planteamiento de la integración. Evolución de la integración en Latinoamérica*, III simposio Grupo de Estudios Jean Monnet, p.21, <<http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf>>, (consultado: 17/febrero/2012).

¹⁸ Edmundo Hernández- Velasgado, *Diccionario de Política Internacional*; tomo II, sexta ed., Porrúa, México, 2002. p. 935.

¹⁹ Frederic S. Pearson, J. Martin Rochester, *Relaciones internacionales: Situación global en el siglo XXI*, tr. Rodrigo Jaramillo Arango, 4a.Ed, México, McGraw-Hill, 2000, p.159.

Es de la definición de política exterior de donde se retoman los términos de interés nacional y proyecto de nación. Los intereses nacionales derivan de dos fuentes: (1) los que están basados en elementos vitales y funcionales y (2) los nutridos por la sociedad.²⁰ Todos los Estados tienen al menos tres intereses fundamentales, los cuales forman parte de la primera fuente. 1) Asegurar la supervivencia física de la patria, 2) promover el bienestar económico de sus habitantes y 3) preservar la autodeterminación nacional.²¹

El proyecto de nación son las aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar en el futuro de manera colectiva. Es decir, su visión futura de si mismos.²² Para tener un futuro es necesario contar con un pasado común, así que el proyecto de nación está nutrido de la historia de un pueblo, mitos, leyendas tradiciones e ideología, que se traduce en una identidad nacional.

Brasil al saber del impacto de una identidad nacional, transfirió este aspecto al regional. De manera que para crear cohesión regional utilizó el “ideal bolivariano” para establecer una identidad suramericana en donde fuera reconocido. Para esto, en la UNASUR no sólo se delimitó el espacio territorial que abarca el organismo sino también, la creación de su nombre, de aquí nace la inclinación del uso de la acepción Suramérica y no Sudamérica.

En otro orden de ideas, resulta fundamental señalar que no se hace un análisis sobre el aspecto militar de Brasil, pese a que el país le ha otorgado importancia al tema en los últimos años. Por ejemplo, en 2010 junto con Chile, Colombia y Perú fueron de los países latinoamericanos que más incrementaron el gasto militar con base al reporte del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI)²³, aunque para 2012 el gasto se redujo.

En defensa a esta investigación se aclara que se ha dado prioridad al *soft power*²⁴ brasileño porque tanto su constitución política como los objetivos de política exterior se basan en elementos de “poder blando”: diplomáticos, políticos, sociales, culturales e

²⁰ Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdes editores, 2º ed., 2007, México, p.22.

²¹ Frederic S. Pearson, J. Martin Rochester, *op.cit.*, p.159.

²² Rafael Velázquez Flores, *op.cit.*, p24.

²³ SIPRI, < <http://www.sipri.org/>>, (consultado: 11/ febrero/2013).

²⁴ *Soft power* es la injerencia que tiene un actor político en las acciones o decisiones de otro actor por medio de una coerción ideológica o cultural. Los medios diplomáticos y las prácticas culturales son ejemplo de un poder blando. Joseph S. Nye Jr., *Soft power, Hard Power and Leadership*, < http://www.hks.harvard.edu/netgov/files/talks/docs/11_06_06_seminar_Nye_HP_SP_Leadership.pdf>, (consultado:12/marzo/2013).

históricos. Y porque la base teórica del trabajo es la teoría neorrealista donde la búsqueda del poder no es lo primordial. Además de que se incluyen nuevos actores, como los organismos regionales, considerando también que se usa el concepto de cooperación.

En la parte final del trabajo, se hace una crítica sobre la priorización del desarrollo tecnológico, económico y comercial frente a los temas social y ambiental. El apartado de la IIRSA presenta un análisis sobre los proyectos en marcha, que si bien se menciona la importancia de los recursos naturales y sociales que se están destruyendo, no se ahonda sobre el tema porque es tan amplio que es parte de otra investigación.

Con la finalidad de un adecuado entendimiento del tema, el trabajo se estructura en tres capítulos. El primer capítulo analiza y detalla el marco teórico que se ocupa para el tema de estudio. De manera rápida se aborda la teoría realista puesto que en ésta se encuentran las bases de la neorrealista, perspectiva que se ha escogido para desarrollar la investigación. Al explicarla se presentan los nuevos elementos y conceptos que la distinguen de la primera. Asimismo, se hace referencia a la teoría funcionalista, pero sólo con el objetivo de analizar los antecedentes y estructura del organismo regional que forma parte de la investigación, es decir la UNASUR. Finalmente, se describen y explican los conceptos de política interna, externa, interés nacional y proyecto de nación que son básicos para el entendimiento del tema a tratar.

En el segundo capítulo se establecen las características generales de Brasil, se retoman los conceptos de interés nacional y proyecto de nación para hablar sobre la autopercepción brasileña. Se describen detalladamente los avances en dos temas en los que el país tiene debilidades: la distribución de la riqueza y la educación. Posteriormente, se entra de lleno al tratamiento de la política exterior en la que se enfatizan sus antecedentes, fundamentos y principios. Para concluir el capítulo, se expone la situación actual de la economía brasileña con el respaldo de indicadores económicos.

El tercer capítulo tiene como fin la presentación de la UNASUR. Para lo cual se exponen sus antecedentes, estructura, consejos y objetivos que sirven ulteriormente para comparar los fines de la Unión con los de la política exterior brasileña, en los cuales se indica existen similitudes marcadas. También se muestran los trabajos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) con lo que de manera más explícita se puede exhibir la forma en la que Brasil está haciendo uso del organismo

para consolidarse como líder regional. No obstante, también se hacen algunas críticas en la realización del proyecto de UNASUR. Especialmente en los impactos ambientales y sociales que están provocando los proyectos de los ejes de la IIRSA. Mismos que de no solucionarse podrían poner en duda el liderazgo que el país subcontinental está buscando enfáticamente.

En suma, la UNASUR ha sido promovida como un organismo de cooperación subregional que facilita la resolución de conflictos y disminución de asimetrías sociales para todos sus participantes. Empero, para Brasil representa algo más que eso, es un medio en el que ha adecuado sus objetivos de política exterior para consolidar su liderazgo regional e incrementar su presencia internacional. A lo que debe sumarse la estrategia de integración física regional pactada en la IIRSA y que actualmente está generando dudas sobre la viabilidad de los proyectos en los temas ambientales y sociales, no sólo por su pérdida sino también porque podría generar el cuestionamiento del liderazgo brasileño.