

Brasil y la integración regional

Brazil and the regional integration

Vinícius de Carvalho Castro Madureira

Estudiante de la maestría en Seguridad Internacional y Defensa
en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, Brasil

Correo electrónico: viniciusccm@gmail.com

Carolina Paula de Souza

Investigadora en el Laboratorio de Simulaciones y Escenarios
de la Escuela de Guerra Naval de Brasil, Brasil

Correo electrónico: carolinasouzamg@gmail.com

Recibido: 8-enero-2019. Aceptado: 20-febrero-2019.

Resumen

Las iniciativas de integración política, física y comercial de América del Sur han recibido atención especial desde el último cuarto del siglo xx. La intelectualidad brasileña trata ampliamente dicho tema, pudiendo ser encontrado en los estudios de Mário Travassos, en la Política de Defensa Nacional y, de forma explícita, en el artículo n.º 4, de la Constitución Federal de 1988, que prevé el intento de la “integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, buscando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones” como uno de los objetivos de la República Federativa del Brasil. En este artículo, nuestro objetivo es discutir la relación del Brasil frente a la integración regional y hablar, brevemente, acerca del actual momento. Para eso, hemos hecho una investigación exploratoria por medio de revisión bibliográfica. Como resultados, pudimos notar que la integración es esencial para la proyección internacional brasileña, aunque todavía, en detrimento de su importancia, aún no ha sido consolidada.

Palabras claves: Brasil, cooperación internacional, geopolítica, integración latinoamericana, regionalismo, teoría del *Quaternio*, Unasur.

Abstract

The political, physical and commercial integration initiatives of South America have received special attention since the last quarter of the 20th century. The Brazilian scholars deals extensively with this topic, which can be found in the studies of Mário Travassos, in the National Defense Policy and, explicitly, in

the sole paragraph of the article 4 of the Federal Constitution of 1988, which foresees the search for “economic, political, social and cultural integration of the peoples of Latin America, viewing the formation of a Latin-American community of nations”, as one of the objectives of the Federative Republic of Brazil. In this paper, our objective is to discuss Brazil’s relationship with regional integration and to discuss, briefly, the current moment. For that, we have done an exploratory research through bibliographic review. As results, we could note that the regional integration is essential for the Brazilian international projection, however, despite of its importance, it has not yet been built up.

Keywords: Brazil, International cooperation, geopolitics, Latin American integration, regionalism, theory of the Quaternary, UNASUR.

1. Introducción

Aunque una de las primeras iniciativas reales de cooperación organizada en América del Sur fue impulsada por el Barón del Río Branco en la primera década del siglo xx, solo a partir de la segunda mitad del siglo anterior las iniciativas dirigidas a una mayor integración política, física y comercial de América del Sur ganaron relevancia: innumerables acuerdos y foros internacionales fueron hechos a fin de estimular el desarrollo regional. Al final de la década de 1980, con el advenimiento de la redemocratización, la búsqueda por la integración pasó a ser parte del texto constitucional brasileño, como está explícito en el artículo 4.º de la Constitución: “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, buscando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones” (Constitución Federal, 1988).

En este artículo hablaremos acerca de la integración suramericana a partir de la óptica brasileña. Para eso, hemos hecho una pesquisa exploratoria por medio de la revisión bibliográfica de fuentes secundarias (libros y artículos académicos sobre el tema). Nuestro trabajo está dividido en tres partes: en la primera, hablaremos un poco sobre el concepto de *Region-Builder*; en la segunda, mostraremos sucintamente el proceso de integración suramericana; y, por último, hablaremos de la actual crisis de la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur).

2. Brasil como *Region-Builder*

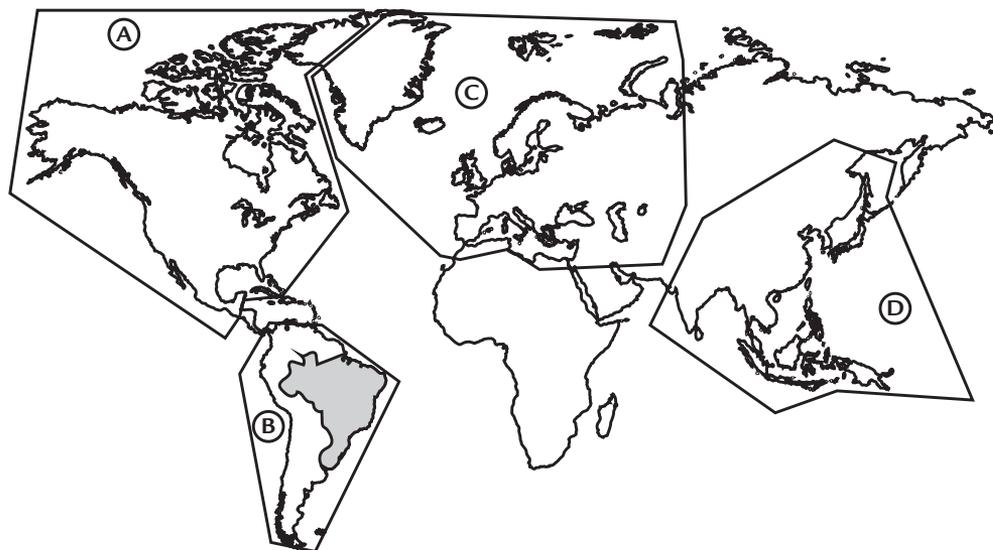
Los bloques regionales no existen naturalmente. Ellos son construidos por agentes que tienen algún objetivo en ese espacio. En el libro *Building Regions*, Langenhove (2011, p. 63) presenta el proceso de formación de las regiones destacando la cuestión del discurso. El autor elabora el concepto de regionalización para nombrar ese discurso que da vida a la región como un hecho institucionalizado. En ese mismo sentido, Neumann, en su investigación sobre los países nórdicos, desarrolla el concepto de *Region-Building*, estableciendo un nuevo método para analizar las regiones. Para él,

[...] la existencia de regiones es precedida por la existencia de *region-builders*, actores políticos que, como parte de un proyecto político, imaginan una cierta identidad espacial y cronológica para una región y diseminan esa identidad imaginada con los demás (Neumann, 1994, p. 58).

Siendo así, el *Region-Builder* es aquel que dará el primer paso en la construcción de una determinada región. En el caso de que se forme, el *Region-Builder* no mantendrá necesariamente una hegemonía coercitiva sobre los demás Estados. Sobre esta cuestión, Burges (2009) presenta la idea de hegemonía consensuada: un tipo de hegemonía en la cual los costos para el mantenimiento del sistema estarían divididos.

La hegemonía consensuada no se trata de una relación explícita de poder en el cual un Estado será etiquetado como el dominante. En su lugar, se concentra en la articulación y construcción de un proyecto, en el caso brasileño, sobre varias iniciativas regionales en América del Sur (Burges, 2009, p.10).

Mapa 1
Teoría del *Quaterno*



A - Bloque norteamericano
C - Bloque europeo

B - Bloque suramericano
D - Bloque asiático

Fuente: Mafra (2012, p. 71).

A pesar de estas iniciativas anteriores, fue a partir de la década de 1990 que la mirada de Brasil se volvió, con mayor atención, hacia América del Sur. En esa época, Coronel Mafra (2012, p. 71) desarrolló la teoría del *Quaterno*, que tenía por base a la “no aceptación de tratamiento inferior” dado a los países suramericanos por los “demás bloques o líderes mundiales”. Esta teoría retrata el mundo

dividido en cuatro grandes bloques de poder. Su gran contribución es romper, en parte, con la tríada estadounidense, que consideraba a todo el continente americano como un bloque único bajo su influencia. Mafra fragmenta ese bloque americano en dos (suramericano y norteamericano) y preserva las demás partes de la tríada (Europa y Asia). Además de la proyección de poder, el principal objetivo del bloque suramericano sería resistir a las presiones de las potencias y fomentar el desarrollo regional. Esta teoría preveía la creación del Mercosur y la aproximación de la región al África Atlántica. El mapa 1 ilustra la teoría del *Quaternio*.

Es importante resaltar que Mafra escribió su teoría en un momento en que el mundo no imaginaba que China pudiera llegar a ser uno de los protagonistas del siglo XXI. A pesar de eso, la teoría propuesta por el autor es valiosa para el debate sobre los objetivos de la geopolítica brasileña contemporánea en América del Sur, por destacar la importancia de esa región para la proyección nacional y para el desarrollo regional. Todavía, para su consolidación, es necesario que Brasil consiga actuar como *Region-Builder* integrando el Arco Amazónico, el Cono Sur y el Pacto Andino.

3. El proceso histórico

Históricamente, América del Sur ha sido un área de cierta relevancia para el interés nacional brasileño; sin embargo, la región no siempre ha figurado como área prioritaria de nuestra política exterior (tal vez, por la falta de complementariedad económica o por el hecho de que Brasil haya pasado grandes períodos orientado hacia Estados Unidos y Europa).

Los períodos colonial e imperial fueron marcados por sucesivas intervenciones brasileñas en la región, sobre todo en la cuenca platina, a fin de garantizar el control o la influencia sobre un punto estratégico de la América meridional. Estas sucesivas intervenciones generaron un ambiente de desconfianza mutua que solo terminó un siglo después.

Una de las primeras iniciativas de cooperación en el Cono Sur fue establecida por el Barón de Rio Branco en la primera década del siglo XX. La política del ABC (Argentina, Brasil y Chile) buscaba disminuir las tensiones entre los dos grandes países platinos y, también, evitar el agravamiento de las disputas constantes entre Argentina y Chile por el control sobre la Tierra del Fuego, en el extremo sur de América meridional. Esta política no ha sido exitosa y ha vuelto a la agenda política en otros Gobiernos, pero siempre encontró dificultades internas para ser implementada. Desde entonces, hasta la década de 1960, la política externa brasileña se quedó más volteada hacia EE. UU. y Europa.

Con la Guerra Fría y los planes de ayuda económica destinados a Europa y Asia, América del Sur se vio más alejada del centro de poder mundial. En busca de desarrollo, Brasil empezó a diversificar su política externa y a aproximarse a América del Sur. Por ejemplo, a finales de la década de 1950, Juscelino Kubistchek lanzó la Operación Panamericana, con la intención de atraer inversiones para

América Latina. A partir de la década siguiente, el proceso de diversificación se consolidó por medio de la política externa independiente, bien conocido por el acrónimo PEI.

El proceso de integración suramericana, a su vez, comenzó a partir de la década de 1950. Como antecedente, podemos citar la creación de la Comisión Económica para la América Latina (Cepal), en 1948, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta institución tenía por objetivo promover estudios y propuestas para el desarrollo regional. El primer intento de integración se produciría dos años más tarde. La Asociación Latinoamericana de Comercio (Alalc) fue creada por el Tratado de Montevideo y tenía por objetivo la constitución de un mercado común. Acerca de la integración latinoamericana, el Gobierno Castelo Branco alegó que el Brasil

[...] procurará estrechar, en todos los campos, las relaciones con todos los países, por el perfeccionamiento de la conveniencia económica y cultural. En lo que se refiere a los países limítrofes, se esforzará en aumentar sus sistemas de comunicación y de transporte, de modo que las fronteras pasen a unirnos efectivamente. Se empeñará en hacer de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio un instrumento eficiente de incremento en los intercambios entre los países americanos (Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE], 1965, p.12).

Sin embargo, la Alalc sufrió un vaciamiento a lo largo de los años tras su creación por cuenta del ascenso de Gobiernos con nuevas posturas y del Pacto Andino, que configuró una integración paralela concurrente. Ya en el año 1980, la Alalc llegaba a su fin y, en su lugar, se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). La Aladi fue creada con un reglamento más flexible, que permitía acuerdos de alcance parcial. Como ejemplo, podemos citar el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) n.º 18, que sirvió de base para la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur). Según Itamaraty, la Aladi tiene por objetivo “promover el desarrollo económico y social de la región, en proceso de integración que apunta al establecimiento, de forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (MRE, 2018).

La Constitución brasileña de 1988 prevé la integración latinoamericana; sin embargo, el ingreso de México en el Nafta (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) desvió los rumbos del proceso de integración y, desde entonces, Brasil pasó a priorizar la integración suramericana. Ya en 1993, Brasil propuso la creación de un área de libre comercio de América del Sur (Alcsa). Siete años más tarde, Brasilia fue sede de la Primera Cumbre Suramericana. En esa reunión se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa), dividiendo América del Sur en diez ejes de desarrollo (como se muestra en el mapa 2). Entre las prioridades de esta iniciativa, podemos destacar la integración física de la región (mediante la construcción de carreteras, ferrocarriles) y la creación de agencias de fomento, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y Plata Basin Financial Development Fund (Fonplata).

Mapa 2
Ejes de integración y desarrollo del lirsra



Fuente: HIRT (2013, p. 4).

Durante la Tercera Cumbre de América del Sur (Cusco, 2004), el proyecto de integración dio un paso más por medio de la propuesta de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), que tenía por objetivos la integración física y energética, el libre comercio y la concertación política. Sin embargo, los *impasses*

acerca de la profundidad de la integración hicieron que dos años más tarde la CASA diera lugar a una nueva integración: la Unasur.

La Primera Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur, tuvo lugar en mayo de 2008. En dicha cita se aprobó su estatuto, que prevé una integración más flexible. Esta institución tenía por objetivo una mayor concertación política entre los países suramericanos. Se organiza por medio de doce consejos temáticos independientes entre sí: 1) Junta de Energía; 2) Consejo de Defensa; 3) Consejo de Salud; 4) Consejo de Desarrollo Social; 5) Consejo de Infraestructura; 6) Consejo sobre el problema mundial de las drogas; 7) Consejo de Economía y Finanzas; 8) Consejo de Elecciones; 9) Consejo de Educación; 10) Consejo de Cultura; 11) Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación; y; 12) Consejo de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.

En la teoría del *Quaterno*, Mafra proyecta una especie de escenario para el siglo XXI. En dicho escenario, el autor, aún en 1995, predijo que el Mercosur despuntaría en América meridional como proyecto de integración regional. Esta organización tal vez sea la más institucionalizada y avanzada en la región, pues establece un área de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos y una unión aduanera, aunque imperfecta, teniendo en vista que los países integrantes del Mercosur aún no han logrado llegar a un acuerdo para formalizar una política exterior común. Se puede decir también que el Mercosur concentró sus esfuerzos en una dimensión más económico-comercial, aunque amplió su ámbito de actuación con el transcurrir del tiempo.

Sin embargo, el proyecto de integración regional suramericano que más se asemeja a la teoría del *Quaterno* es el proyecto de Unasur, la cual, de acuerdo con los párrafos iniciales del preámbulo de su tratado constitutivo, tiene como uno de sus objetivos principales fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe. Los países componentes de la Unasur buscan el desarrollo por medio de esta institución mediante mecanismos multilaterales de integración. La Unasur se posiciona bajo el paraguas de sus Estados miembros, ejerciendo la función de organización estimuladora de consensos entre los países de América del Sur. Este estímulo puede ser entendido como mecanismos institucionales de concertación político-diplomática. Además de las integraciones ya citadas, América del Sur cuenta también con otras integraciones que, a pesar de ser subregionales, hacen *spillover*, englobando como miembros-asociados a los demás Estados de la región. El mapa 3 ilustra algunas de las integraciones discutidas en el texto.

política exterior brasileña, desde la tradición bilateral-hemisférica hacia la global-multilateral. Este cambio de rumbo no ocurrió solamente en la política exterior brasileña, pues los años iniciales del siglo *xxi* fueron marcados por la elección de políticos del espectro de la izquierda latinoamericana. Dicho fenómeno propició la profundización y cooperación de las políticas externas de esos países, una vez que sus objetivos estaban convergiendo en intereses regionales.

A principios de los años 2000, una serie de reuniones involucrando a los presidentes de los países de América del Sur sucedió, posibilitando la institucionalización de la política exterior de esos países en proyectos como el IIRSA, el Consenso de Guayaquil y la Unasur. En ese período ocurrió también el lanzamiento del Plan Colombia y la I Reunión de los Presidentes de América del Sur (o Cumbre de Brasilia). Esta fue la primera de las tres reuniones que llevarían a la creación de Unasur. Aquí es importante resaltar que el Plan Colombia fue lanzado bajo el alcance de la estrategia de seguridad nacional estadounidense del *engagement and enlargement*, cuyo objetivo principal era lidiar con las amenazas de los conflictos étnicos, la proliferación de armas de destrucción masiva, la degradación ambiental, amenaza terrorista, crimen internacional y tráfico de drogas.

El contexto en que tal política pública estadounidense fue lanzada era de ausencia de una amenaza clara frente a la disolución de la amenaza mayor: el comunismo. Siendo así, aquellas amenazas inherentes de la Guerra Fría darían lugar a otras, arriba enumeradas. Estados Unidos estipuló, entonces, que “esas amenazas a nuestra seguridad no respetan fronteras y queda claro que la seguridad estadounidense en el siglo *xxi* será determinada por el éxito de nuestra respuesta a las fuerzas que operan dentro y fuera de nuestras fronteras” (USA, 1996, i).

La convergencia de las políticas exteriores de los países suramericanos, a lo largo de los años iniciales del siglo *xxi*, se produjo bajo a una política internacional marcada por la estrategia estadounidense de Guerra al Terror, que en cierta medida acabó distanciando a América del Sur de su centro inmediato de interés geopolítico, posibilitando que la región desarrollase los objetivos regionales propios. Conforme a la estrategia estadounidense, se ha cambiado a los intereses de seguridad nacional más inmediatos; la propuesta de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue continuamente perdiendo base política dentro de los países situados en América del Sur, que venían adoptando políticas contrahegemónicas. La Unasur puede ser vista como una de esas acciones. Siendo así, el cambio en el rumbo de la política exterior estadounidense posibilitó el apaciguamiento del interés en formar un bloque único de libre comercio de las Américas.

En el año de institución de Unasur, el mundo presenció una de las mayores crisis internacionales: la crisis financiera de 2008 fue marcada por la inmovilidad del G7 ante una crisis de tal envergadura. Siendo así, se constituye el G20-financiero con el fin de solucionar una crisis que el G7 ya no tenía más condiciones de atender. Fue en ese contexto, de surgimiento de medidas antihegemónicas más explícitas, que la Unasur fue instituida. De esta manera, se puede decir que un proyecto regional de la envergadura de Unasur es de extrema importancia para la

región, principalmente por el hecho de que los problemas crónicos existentes en esa área son compartidos entre sus Estados miembros. Por ejemplo, Brasil recibe día tras día cargamentos de drogas ilícitas a través de sus fronteras, haciendo del país una de las rutas más importantes para alimentar la cadena internacional de tráfico de drogas. Por tanto, los países involucrados en cuestiones compartidas por fronteras pueden, mediante la cooperación, establecer políticas conjuntas para resolver los problemas regionales que los afectan. Así, la Unasur, como foro intergubernamental regional, puede fomentar el alineamiento de políticas en Suramérica a fin de alcanzar sus objetivos constitutivos y desarrollar la región.

En 2018, a los diez años de la firma del Tratado Constitutivo de Unasur, en lugar de conmemoraciones, el grupo regional está experimentando el momento más crítico de toda su existencia. El 22 de abril de 2018, Brasil y cinco Estados-miembros de la Unasur suspendieron su participación en el organismo regional. La crisis fue agravada en el momento en que el actual presidente de Ecuador, Lenín Moreno, anunció que deseaba efectuar una reintegración de posesión del edificio principal de la sede de Unasur, en Quito, transformándolo en una universidad. Otro revés que podrá ser sentido por la organización será la inminente denuncia del tratado por parte del presidente de Colombia, Iván Duque. Todos estos componentes impactan directamente en el futuro geopolítico del organismo regional, así como su función.

El debilitamiento político de Unasur puede hacer fracasar el desarrollo de un pensamiento suramericano de defensa, teniendo en cuenta que la cooperación e integración regionales, militares y civiles que actúan en el área de defensa de los países suramericanos venían experimentando buenos avances en esta área. Las reuniones periódicas entre los países de Unasur se realizaban en el marco del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED-CDS), con la finalidad de elevar el nivel de confianza entre países en esta temática (una de las que más avanzó en la institución). Un ejemplo práctico de impacto directo sería la imposibilidad de mantener la cooperación académica entre los países integrantes del Unasur mediante la utilización de los instrumentos de cooperación ofrecidos por dicho organismo, como el CEED-CDS.

Además, el vaciamiento de ese órgano pospone más aún la consecución de la unión de los tres ejes suramericanos. El desarrollo de cada Estado pasa por el desarrollo regional como un todo y este, a su vez, es viable por medio de la cooperación y concertación política, posibilitando que los Estados-miembros sean capaces de resistir a las presiones de potencias hegemónicas.

La historia de la integración suramericana está marcada por avances y retrocesos. Desde principios del siglo xx se realizan esfuerzos en favor de una concertación política, pero no se efectúan o existen por un breve período de tiempo. Generalmente, el motivo del fracaso son las crisis internas de los países o el ascenso de gobernantes que no priorizan la región en la agenda de política exterior.

5. Conclusiones

Desde la década de 1950, Brasil le dio mayor atención a América del Sur, ingresando en innumerables iniciativas en favor de la integración. Sin embargo, fue a partir de la década de 1990 que ese proceso ganó más fuerza cuando se percibió que la formación del bloque suramericano sería esencial para la proyección brasileña en el escenario internacional.

Los intentos de integración suramericana, hasta ahora, han sido marcados por avances y retrocesos. A pesar de ser institucionalizadas, tienden a ser vaciadas y, a veces, extinguidas con cierta frecuencia. El caso más reciente es el de Unasur. Creada durante un período de convergencia entre los Gobiernos, la Unión de Naciones Suramericanas fue un foro que podría haber sido el escenario de la integración de los tres ejes: Cono Sur, Pacto Andino y Amazonía. Sin embargo, tras la crisis económica, el cambio de los Gobiernos y los *impasses* sobre la presidencia de la organización fue completamente vaciada.

El debilitamiento de la integración suramericana lleva a la disminución del poder de esa región en el escenario internacional; en tanto que la ausencia de concertación política de esos Estados mina la posibilidad de resistir las presiones de las grandes potencias. Siendo así, Brasil como *Region-Builder* tendrá que enfrentar una vez más el desafío de fomentar una integración sólida, teniendo en vista que el desarrollo nacional, así como su inserción en el escenario internacional, depende del bloque regional. Es necesario hacer que el discurso de la integración y del desarrollo regional gane vida concediendo una forma única a los tres ejes que están aislados.

6. Referencias bibliográficas

- Albuquerque, E. B. (2018). Integração Sul-americana: Cosiplan. Recuperado de <https://pt.slideshare.net/EUROsociAL-II/integracao-sulamericana-cosiplan-esther-bemerguy-de-albuquerque-ministerio-do-planejamento-brasil>
- Brasil (2018). Constituição Federal de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- Burges, S. W. (2009). *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. University Press of Florida.
- Hirt, C. (2018). O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. *Espaço e Economia* 3|. Recuperado de <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/423>.
- Langenhove, V. L. (2011). *Building Regions: The Regionalization of the World Order*. London: Ashgate.
- Mafra, R. M. de O. (2012). *Geopolítica: Introdução ao Estudo (LS 838/12)*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.
- Ministério Da Relações Exteriores (1964-1965). Textos e declarações sobre política externa (de abril de 1964 a abril de 1965). Primeiro aniversário da revolução de 31 de março de 1964. Rio de Janeiro: MRE/Departamento Cultural e de Informação.

- ____ (2018). *Associação Latino-americana de Integração*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>.
- Neumann, I. B. (1994). A region-building approach to northern Europe. *Review of International Studies*, 2 (1).
- Pecequilo, C. S. (2012). *Manual do Candidato-Política Internacional*. Brasília: Funag
- United States of America [USA] (1996). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington D. C.: The White House.