



Revista Andina de Estudios Políticos

ISSN: 2221-4135

<http://www.iepa.org.pe/raep>

MAGALHÃES, Bruno Valim & CHAGAS, Venâncio. (2014). UNASUR: ¿Instrumento para la integración regional o mecanismo para la hegemonía brasileña?. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. IV, N° 2, pp. 40-52.

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

www.iepa.org.pe

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

UNASUR: ¿INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL O MECANISMO PARA LA HEGEMONÍA BRASILEÑA?

UNASUR: INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL OU MECANISMO PARA A HEGEMONIA BRASILEIRA?

MAGALHÃES, Bruno Valim
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

CHAGAS, Venâncio
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Resumen

Desde el inicio de la década de 1990, varios esfuerzos integracionistas son identificados en Sudamérica, con una participación preponderante del Estado brasileño. Este trabajo tiene como objetivo, por lo tanto, investigar la posición de Brasil en el proceso de integración suramericana actual en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Para tal, se revisan las definiciones teóricas de hegemonía clásica, consensual y compartida, intentando enmarcar a Brasil en uno de esos conceptos y su relación con los demás Estados sudamericanos. Se pretende, así, analizar la integración regional a partir de la construcción de UNASUR. En este sentido, se estudia la participación de Brasil en la construcción de este bloque, para identificar si los esfuerzos brasileños objetivan tan sólo la integración regional o si él lo utiliza como mecanismo para el establecimiento de la hegemonía brasileña. Para conseguir entender el papel de Brasil en la integración regional, son estudiados dos esfuerzos de integración con amplia participación del país: el Consejo de Defensa Sudamericano y la Iniciativa de Integración de la Infra-estructura Regional Suramericana. Aunque el creador y promotor de las principales acciones de UNASUR, este ensayo muestra que Brasil no es hegemónico en la integración regional suramericana.

Palabras clave: Integración regional. Hegemonía. UNASUR.

Resumo

Desde o início da década de 1990, vários esforços integracionistas são identificados na América do Sul, com uma participação preponderante do Estado brasileiro. Este trabalho tem por objetivo, portanto, investigar a posição do Brasil no processo de integração sul-americana atual no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Para tal, revisam-se as definições teóricas de hegemonia clássica, consensual e compartilhada, tentando enquadrar o Brasil em um desses conceitos e a sua relação com os demais Estados sul-americanos. Pretende-se, ainda, analisar a integração regional a partir da construção da UNASUL. Nessa direção, estuda-se a participação do Brasil na construção desse bloco, de modo a identificar se os esforços brasileiros objetivam tão somente a integração regional ou se ele o utiliza como mecanismo para o estabelecimento da hegemonia brasileira. Para conseguir entender o papel do Brasil na integração regional, são estudados dois esforços de integração com ampla participação do país: o Conselho de Defesa Sul- Americano e a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Apesar de idealizador e promotor das principais ações da UNASUL, este artigo mostra que o Brasil não é hegemônico na integração regional sul-americana.

Palavras-chave: Integração regional. Hegemonia. UNASUR.

Bruno Valim Magalhães: Bachillerato en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC, 2014). Pasante del Model United Nations de UFSC y del sector de Inteligencia Comercial Internacional de la Federación de las Industrias del Estado de Santa Catarina (FIESC).

Venâncio Chagas: Bachillerato en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC) con períodos de pasantía en la Organización de Estados Americanos y en las Naciones Unidas. Contacto: venanciov@gmail.com.

UNASUR: ¿INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL O MECANISMO PARA LA HEGEMONÍA BRASILEÑA?

Introducción

La imposición de Brasil como actor global, a partir de la década de 1990, es cada vez más notable por la comunidad internacional, especialmente con relación a sus vecinos sudamericanos. Desde su aproximación con Argentina, a partir de los años 1970, Brasil ya figuraba como protagonista de las relaciones internacionales regionales. En este contexto fue concebido el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), bloque comercial que también era usado, por Brasil, como plataforma para la promoción de sus intereses regionales y globales. Sin embargo, el MERCOSUR no fue planeado con el propósito de integración política suramericana; por lo tanto, se sentía la necesidad de creación de otros mecanismos para lograr una integración política más plena y extensa, contemplando todos los Estados sudamericanos. Igualmente, en respuesta a las investidas de los Estados Unidos en el subcontinente, particularmente con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), otras iniciativas fueron pensadas, como el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la propia Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) (Cervo, 2008).

Teniendo en cuenta todos los temas anteriores, Brasil comienza a reforzar su papel de *global player*, con la convocatoria de la Cumbre Suramericana en Brasilia, en 2000 (Visentini & Pereira, 2008), el embrión de la UNASUR, a partir de la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA), que tiene como brazos la infraestructura de la IIRSA y el eje comercial del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN). Con el nivel de interdependencia y la armonización entre los países creciendo, hubo una solidificación del proceso de integración, desenlazando la UNSAUR (Amorim, 2011). Esta organización tiene su carácter político institucionalizado en su Carta; por lo tanto, se convierte en parte clave de la integración regional suramericana por tener como objetivo lo que ni el MERCOSUR ni la CAN consiguen cubrir: una integración política más allá de las relaciones comerciales.

Así, pretendemos, como objetivo general, analizar la importancia de Brasil en la idealización y la promoción de las acciones políticas de la UNASUR, identificando si él utiliza tal instrumento con el propósito único de la integración regional o si asume un papel de hegemonía frente a otros actores involucrados. Para esto, dividimos este trabajo en tres grandes secciones específicas: la primera, teórica, versa respecto a las hegemonías clásica y consensual, utilizando, como base, principalmente, las líneas teóricas gramsciana y del sistema-mundo (traído para las relaciones internacionales por Arrighi), verificando la posición asumida por Brasil; la segunda estudia el bloque como mecanismo de integración regional y apunta la participación de Brasil como idealizador y promotor de las acciones de la UNASUR a partir de la perspectiva de las teorías estructuralista y neo-funcionalista de las relaciones internacionales; y la tercera, y último objetivo específico, nos traerá un estudio de caso

práctico de la IIRSA y del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), dos procesos de integración en el ámbito suramericano, utilizando métodos de estudio comparativos de sistema de indicadores de integración regional (conocido como SIRI, en su acrónimo inglés).

Las hegemonías

Esta sección tiene por objetivo la revisión teórica sobre los diferentes conceptos de hegemonía – clásica, consensual y compartida – y su aplicación en el contexto suramericano. Lo importante, aquí, es identificar en qué punto se encuentra Brasil y cómo él es visto bajo la óptica de otros países de América del Sur en este proceso de integración regional.

Brasil: ¿hegemonía clásica o consensual?

La definición gramsciana de hegemonía es la que se usa en este trabajo como referencia para la conceptualización del término. Concebida en el ámbito de las relaciones intra-estatales –y no interestatales, ella considera, como punto clave, la dominación de una clase sobre otra, es decir, un actor estatal se convierte en líder dentro de algún contexto cuando demuestra un tipo de preponderancia a partir de las ideas pasadas a otros actores subalternos– estos concuerdan con la hegemonía del actor dominante. La hegemonía sería, entonces, la capacidad de un grupo unificar, alrededor de su propuesta política, un bloque no homogéneo, convirtiéndose líder por lograr, a principio y con el objetivo de ser hegemónico, ir más allá de sus intereses económicos, al mantener las fuerzas heterogéneas articuladas, impidiendo- la irrupción de contrastes existentes entre ellas (Costa, 2012). Para fines metodológicos y conceptuales, “grupo” en nuestro artículo debe ser entendido como “el Estado”, más específicamente, en nuestro caso: el Estado brasileño. La transposición del concepto para el medio internacional fue hecha por muchos teóricos de las relaciones internacionales, los que definen la hegemonía como el poder asociado a la dominación, ampliado por el ejercicio del liderazgo intelectual y moral (Arrighi, 1997). La hegemonía es una mezcla de coerción y consentimiento: un Estado detiene poderes – según las definiciones clásicas, principalmente, militar y económico, pero también cultural – que hacen con que los demás Estados se den cuenta de su preponderancia y se identifiquen con sus intereses, ya que el Estado dominante logra “vender” una idea que puede ser aplicada a otros Estados, que terminan por consentir – buscando sus propios intereses – con la hegemonía del otro. Además, dado el poder militar y económico del actor hegemónico, es difícil que Estados subalternos tengan la capacidad de enfrentar el hegemónico, por lo que son coaccionados a concordar con su hegemonía. Arrighi (1997) destaca, en su teoría de los ciclos sistémicos hegemónicos, cuatro grandes potencias hegemónicas a lo largo de la historia mundial. Según él, se puede destacar, como ejemplo, la hegemonía británica (siglos XVIII y XIX), que vendió la idea del libre comercio como de beneficio para todos los Estados, de manera que estos acabaron por aceptar su preponderancia, al mismo tiempo que tenían plena noción del poder económico y de conquista de los ingleses, lo que les impedía de ir contra su hegemonía. Él aún dice lo mismo de los Estados Unidos, país hegemónico, que pudo vender la idea de una sociedad

de consumo (siglo XX) a los otros Estados del sistema internacional –consentimiento (a través de la industria automovilística y la expansión de las empresas transnacionales) al mismo tiempo en que construyó un Estado con fuerza económica y militar que no conseguía ser cuestionado por las demás naciones –coerción.

Con el fin de las grandes guerras y de la Guerra Fría, autores neorrealistas, como Kindleberger (1987), enfocan la construcción de hegemonía a partir de criterios económicos. Teniendo en cuenta las definiciones clásicas neorrealistas de hegemonía: “es dominación coercitiva sobre unidades formales independientes” (traducción propia) (Knorr, 1975, p. 24); y “el Estado hegemónico es capaz de ofrecer ambos sobornos y amenazas” (traducción propia) (Krasner, 1976, p. 322), no se puede definir Brasil como actor hegemónico clásico, por no tener capacidades coercitivas. Según Zibechi (2006):

“Brasil está en condiciones muy similares a los países del primer mundo [...] Tiene una relación con los demás países sudamericanos –con la parcial excepción de Argentina– similar a la que tienen los países del centro con los de la periferia. En primer lugar, Brasil es el más interesado en la región en poder sacar su producción industrial y del agrobusiness por el Pacífico. En segundo lugar, son brasileñas algunas de las empresas que construyen parte de la infraestructura, como la Constructora Norberto Odebrecht, que tiene inversiones en casi todos los países de la región, o como la petrolera Petrobrás. En tercer lugar, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es uno de los principales financiadores de la IIRSA”.

Luego, aunque quisiéramos profundizar o conceptualizar este tema, considerando la citación sobredicha y tener Brasil por imperialista –según autores como (Keohane, 1984) y Cox (1993), hay diferencias entre imperialismo y hegemonía – no tendríamos tiempo para hacerlo. Retomando, entonces, los ejemplos ofrecidos por Zibechi, que destacan la capacidad económica de Brasil y algunas de sus acciones en América del Sur, vemos que, contrariamente a lo que dice el autor, aunque tenga capacidad de ejercer su fuerza económica sobre pequeños Estados vecinos –Paraguay y Bolivia, por ejemplo– Brasil no consigue mantener otros Estados fuertes heterogéneos articulados, como Argentina y Venezuela. Aunque tuviera condiciones de hacerlo, la política externa brasileña evita, de todas maneras, prácticas de dominación coercitivas, es decir, Brasil no puede ser enmarcado en este concepto clásico de hegemonía.

Para conseguir destacarse hegemónicamente, es necesario que sean considerados los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales la hegemonía será ejercida, de modo que se forme un equilibrio de compromiso, o sea, que el Estado dominante haga sacrificios de orden económico (Gramsci, 1957). Conforme afirma Arrighi (1997), hegemónico es el actor que consigue liderar un sistema de Estados en determinada dirección, siendo percibido como si estuviera buscando un interés universal, aunque tenga como objetivo final un interés particular. El concepto de hegemonía consensual, en contrapunto a la hegemonía clásica, es presentado por (Burges, 2008, p. 74): “el énfasis está en abordajes inclusivos al liderazgo, animando la participación activa y contribución de

participantes subordinados” (traducción propia). Con la hegemonía consensual, entonces, no hay una sanción por no colaborar con la hegemonía de un actor, hay solamente un costo de no participación, que es la exclusión de los subalternos de un nuevo orden inclusivo y benéfico para todo el bloque, influenciado por el Estado hegemónico. El objetivo del actor hegemónico consensual – que es como Burges define actualmente Brasil – es tomar el liderazgo del bloque y desarrollarlo conjuntamente, buscando intereses universales, hasta el punto en que su preponderancia no sea más necesaria, ya que los Estados logran un desarrollo conjunto.

Así, y si “la integración, para el gobierno brasileño, es una liberalización económica encubierta y se basa en premisas que no propician el fortalecimiento de la economía local, la complementariedad entre los países, el bienestar de la población y el respeto al medio ambiente” (traducción propia) (Zerbato, de Souza, & Duarte, 2011), vemos, a pesar de la imposición económica brasileña, que el país no se enmarca ni en el concepto neorrealista clásico de hegemonía ni en la definición de la hegemonía consensual, pues está al lado de actores regionales que no se ponen en posición de subalternos ni toman los intereses brasileños como suyos. Lo que se nota, por lo tanto, en América del Sur, es una hegemonía compartida por los Estados más importantes del subcontinente, que son Brasil, Argentina y Venezuela.

La hegemonía compartida: Brasil, Argentina y Venezuela

Desde los años 1950, fueron raros los encuentros de posiciones entre Brasil, Argentina y Venezuela, diferente de lo que ocurre actualmente. La ruta política de estos tres países fue de divergencias a lo largo del tiempo, con consensos siendo raros eventos. No hubo, entre los tres países, una convergencia de intereses de los gobiernos: mientras Venezuela vivía un período militar, Brasil y Argentina eran Estados democráticos; pero tan pronto Venezuela empieza a re-democratizarse, los otros dos países entran en un período de dictadura militar, llevando, una vez más, a desencuentros de interés. Después de la restauración del gobierno democrático en Venezuela, el país siguió sin buenas relaciones con Brasil y Argentina. Los dos países del Cono Sur tampoco vivían en armonía, aunque tuviesen el mismo tipo de régimen político. Este desacuerdo en el sur siguió hasta el fin de los años 1980, mientras ya en el fin de los años 1970 Argentina comienza a aproximarse de Venezuela. En el período de re-democratización, Brasil direccionó sus atenciones a Argentina y a la construcción del MERCOSUR, ignorando las relaciones con Venezuela, cuyos intereses estaban enfocados en la cooperación andina. Preocupada con la seguridad de la región amazónica, Venezuela, con Chávez en el poder, empieza a protagonizar un papel de promotora de la integración suramericana, yendo al encuentro de los esfuerzos de Argentina y de Brasil – quiénes, ahora, mantenían relaciones más amigables en el Cono Sur. Teniendo en cuenta estas divergencias y convergencias y la fuerza económica de estos tres Estados es que notamos la importancia singular de ellos en la construcción del proceso de integración suramericano, impidiendo la indicación de un sólo actor hegemónico.

Las relaciones entre Buenos Aires y Brasilia son un eje delicado en América del Sur y forman, según Buzan & Wæver (2004), el binomio principal de la política inter-regional de nuestro continente. Es con los tres gobiernos alineados, a partir de los años 2000, que estas naciones alcanzan un nivel de cooperación e integración de toda América del Sur, asumiendo un papel de líderes en el proceso integracionista, de modo compartido, enfocado en la UNASUR como principal bloque de integración, lo que vamos a ver en la sección siguiente. En América del Sur, dónde los procesos de integración son ordenados por la inter-gobernabilidad, es necesaria, para lograr avances más concretos, la construcción de un eje central formado por los países más expresivos, lo que es representado por la hegemonía compartida entre Brasil, Argentina y Venezuela (Barnabé, 2012).

La UNASUR como vector de integración regional

Esta sección tiene por objetivo cuatro puntos: 1) relatar teóricamente, en su introducción, la importancia de las instituciones internacionales; 2) demostrar como la UNASUR se enmarca en la perspectiva que interdependencia se convierte en integración; 3) analizar el papel de Brasil en la construcción de UNASUR; y 4) hacer un estudio de caso que busca ilustrar el hipótesis de que Brasil, a pesar de idealizados y promotor de las principales acciones de la UNASUR, no es hegemónico en la integración regional suramericana.

La integración regional es punto básico para el fortalecimiento de la presencia suramericana en el mundo, ya que en el actual sistema internacional no resta espacio para aislamiento; los Estados deben, por presión sistémica, organizarse de forma colectiva alrededor de sus intereses similares, debido a la interdependencia. Con la línea cada vez más tenue entre soberanía nacional y concierto de poder internacional, es necesaria una ampliación de las capacidades de acción política en plan intergubernamental y supranacional (Mendieta, 2003).

¿Por qué, sin embargo, los Estados plantearían en el fondo el equilibrio de poder para cooperar e incurrir en riesgos a lo que es más caro para ellos: la soberanía? Según la perspectiva realista-estructuralista de las relaciones internacionales, el equilibrio de poder solamente cesará de influenciar el sistema internacional cuando las circunstancias que reproducen el régimen de este equilibrio dejen de existir: Estados independientes que desean así continuar o Estados que no son independientes y lo desear ser (Waltz, 2004). Pero la misma teoría concuerda que, a pesar de no haber un cambio **del** régimen del sistema internacional, es posible que haya un cambio **en el** régimen de este sistema. Así, interdependencia puede convertirse en integración regional a partir de las expectativas domésticas de que la paz va a prevalecer y el orden será preservado (Waltz, 2000).

De acuerdo con lo que es puesto por (Keohane & Nye, 2001), cuya obra afirma que el papel de las instituciones internacionales, como la UNASUR, es lo de disminuir incertidumbres y posibilitar la previsibilidad de sus negociaciones, Waltz (2000, 2004) critica fuertemente este tipo de abordaje

behaviorista, pero él incluso afirma que los cambios **en el** régimen de equilibrio de poder pueden llevar a la institucionalización y a la integración regional. Sin embargo, el realismo no deja de tener su fuerza sólo porque tuvo que adaptarse a las nuevas realidades sistémicas, pues la acción coordinada entre países a respeto de algunas cosas, aunque pueda disminuir la soberanía individual de los Estados involucrados, cuando combinada, ella aumenta su influencia dentro del sistema de Estados (Giddens, 2010). Así, el cálculo de poder no está equivocado cuando ve que, en la anarquía internacional, los estadistas pueden tener más ganancias cooperado que no; siguiendo, por lo tanto, la teoría de Wendt (1992) de que el sistema internacional es lo que los Estados hacen de él.

Concluyendo, por lo tanto, si distribución de poder no es solamente sistémica, sino también un proceso de interacción dinámica y de aprendizaje, se puede afirmar que ellas están abiertas a negociación. De esta manera, América del Sur estaría en un concepto de seguridad cooperativa, un principio estratégico que desea lograr sus objetivos a través del consenso institucionalizado y no por amenazas de uso de fuerza, caminando sobre un eje procesual epistemológico que va desde el conflicto hacia la integración, cuyo centro es un período de transición de la interdependencia a la coordinación, capitaneada por la cooperación política propuesta por la UNASUR, como puesto en la introducción general de este artículo (Braga, 2011; De Lombaerde & Van Langehove, 2005; Mallamud & Schmitter, 2006).

La integración política a través de la UNASUR y la participación de Brasil

América del Sur siempre fue, de alguna forma, punto clave de la agenda del Itamaraty¹ y del Planalto², además de, desde 1988, estar en el Artículo 4° de la Constitución Federal Brasileña dentro de los objetivos de prioridad que América Latina tiene en la política externa del país. Las tres administraciones inmediatamente anteriores a la de Lula fueron las responsables por la creación del primer gran paso fundamental en dirección a la integración suramericana: el MERCOSUR. Esta institución tiene por objetivo último la creación de un gran mercado único suramericano y busca, desde 1998, una aproximación más fuerte con la Comunidad Andina (CAN) para la realización de este hecho.

Sumada al MERCOSUR y a la CAN, podemos ver la UNASUR, proyecto a lo cual Lula dio su pleno apoyo y cuyos objetivos específicos son, según Gama (2010): 1) promoción del diálogo y de la concertación política como instrumento para garantizar la estabilidad regional; 2) integración económica y comercial; 3) integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones; y 4) integración ciudadana. Pero, en la afirmación de este proyecto, de acuerdo con Gama (2010), no ha faltado desconfianza de que la UNASUR escondería un intento suramericano para la hegemonía

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

² Sede de la Presidencia de la República de Brasil.

brasileña y una desconfianza aún más grande de que era un mecanismo anti-americanista, incentivado por Venezuela. La UNASUR no sirve para excluir los Estados Unidos de esta nueva instancia regional, sino de afirmar la identidad del continente suramericano, complementando las estructuras hemisféricas interamericanas y las instituciones de integración comercial suramericanas. Como ya dicho de manera más amplia por el canciller brasileño Celso Amorim (2011, p. 21):

“Nunca hubo una reunión, ni de Ministros ni de Presidentes de América Latina y del Caribe, que no fuera patrocinada por alguna gran potencia de afuera. O sea, América Latina y Caribe podían reunirse con los Estados Unidos, sin Cuba; con Cuba, pero sin el Caribe; y con España y Portugal, en Ibero-América; pero no podía reunirse con ella toda por completo” (traducción propia).

Los críticos todavía siguen con el miedo de que Brasil esté relegando el MERCOSUR a un plan inferior o que la UNASUR llevaría a una absorción de la CAN por el MERCOSUR. La cuestión de este bloque ya fue abordada anteriormente. Y Brasil, como economía más fuerte y de mayor proyección global, tiene un papel esencial en la promoción del desarrollo regional, lo que, a veces, es confundido con la nueva fase de un “imperialismo verde y amarillo” o pretensiones hegemónicas. Pero esas cuestiones imperialistas y hegemónicas serán evaluadas en la sección siguiente, después de una introducción histórica y teórica de la integración suramericana.

Estudios de Caso: CDS e IIRSA

Recordando nuestra hipótesis de que Brasil, a pesar de idealizador y promotor de las principales acciones de la UNASUR, no es hegemónico en la integración regional suramericana, decidimos comparar dos órganos de la misma organización para analizar nuestro punto de vista. Elegimos, para este fin, el CDS y la IIRSA, ya que ellos completan la gran parte de los objetivos de la UNASUR presentados por Gama (2010). El CDS cumple el tópico 1 y la IIRSA los objetivos descritos en los tópicos 3 y 4. Como variables que representarían una posible hegemonía y dominación real de Brasil en la UNASUR, tendremos: 1) la participación propuesta de Brasil relativa a los otros países dentro de los planes de acción del CDS y de la IIRSA; y 2) las propuestas de Brasil que fueron efectivamente cumplidas por él en estos planes.

Partiendo, por lo tanto, al primer punto de nuestro estudio de caso, al tomar los Planes de Acción, de la IIRSA y del CDS, vemos que, a pesar del discurso brasileño de promoción de la integración regional, hay una participación relativamente baja del país si comparado con otros países de elevada influencia política en América del Sur, como Argentina y Venezuela u otros más periféricos, como Chile y Ecuador. Tenemos, así, en los Planes de Acción del CDS³, entre 2009 y 2013, que: de las 47

³ Los Planes de Acción del CDS y su respectivo cumplimiento pueden ser encontrados en los enlaces y informes de acción en el sitio de la UNASUR: http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Plan_de_Accion-2009-2010-13032009.pdf, <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2010->

acciones planeadas en estos cuatro años, apenas 19 tuvieron la participación general brasileña, mientras Argentina y Ecuador participan, en general, de 20 acciones y Venezuela y Argentina, de 16 cada. Cuando analizamos las acciones por las cuales Brasil es la nación clave responsable, quedamos detrás de Argentina y Ecuador: al mismo tiempo que Brasilia coordinaba 6 acciones, Buenos Aires se responsabilizaba por 8 y Quito por 9. Caracas, por otro lado, coordinó apenas 4.

De forma casi similar, los Planes de Acción de la IIRSA⁶⁴, de 2005 a 2012, Brasil demuestra una participación relativamente baja, cuando lo comparamos a vecinos de tamaño territorial o económico más pequeño. De las 44 acciones de la IIRSA, Brasil participa y es la nación clave de 15; Argentina también de 15; Chile, Colombia y Venezuela suman 5 cada. Es decir, aunque tenga aproximadamente 50% del territorio y de la población suramericana, añadidos a la producción de 45% del PIB nominal continental, nuestro país es responsable por la coordinación y ejecución de solamente 23% de la suma total de los planes de acción del CDS y de la IIRSA.

Siguiendo al segundo punto de este estudio, analizamos el cumplimiento por Brasil de las acciones por las cuales se ha responsabilizado, lo comparando a las de otras naciones, tal como hecho en el párrafo anterior. Apuntamos que, de los Planes de Acción de la IIRSA, Brasil, al igual que Venezuela, no finalizó ninguna de las propuestas bajo su tutela, mientras que Argentina finalizó una y Chile dos. Cuando comparamos con las acciones en ejecución, los números muestran aún más el retraso de Brasil en las obras propuestas, ya que de las 44 acciones de la IIRSA, Brasil todavía está ejecutando 2 y pre-ejecutando 10, mientras que Argentina ejecuta 3 y pre-ejecuta 10 y los chilenos y colombianos pre-ejecutan 6 y 5 respectivamente.

En el ámbito del CDS, la situación tampoco es favorable a Brasil. De todas las 47 acciones, apenas 11 no fueron cumplidas. Entre las no cumplidas, 4 pertenecen a Brasilia, hecho que refuerza la afirmación que Brasil ya no es la nación clave de muchas acciones, a pesar de su grandiosidad política y económica y la voluntad de ser un *global player*. Las otras 8 acciones no cumplidas pertenecen a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Al sumar, de las 47 acciones del CDS, la margen de cumplimiento general es de 77% y la de Brasil es de solamente 33%, mientras en la IIRSA, la tasa de ejecución y conclusión de las 44 tareas del plano es de aproximadamente 64% y la de Brasil de 23%. Vemos que el discurso brasileño se distancia de lo pretendido por el propio canciller Amorim (2011, p. 319):

“Es importante reforzar que no queremos una integración puramente retórica y voluntarista, porque la retórica es siempre muy fuerte en nuestra región y el voluntarismo siempre está presente. La retórica es parte de la vida política y

2011.pdf; <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PORT-Plan-de-Accion-2012.pdf>; y <https://docs.unasursg.org/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>.

⁶⁴ Los Planes de Acción de la IIRSA y su respectivo cumplimiento pueden ser encontrados en los enlaces siguientes: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_informe_avance_2013.pdf.

el voluntarismo, en cierta medida, también es importante, pero la integración debe tener una base sólida. No basta el deseo de actuar, no bastan las declaraciones de naturaleza política” (traducción propia).

Así, expuesta toda la base teórica y práctica de nuestra hipótesis, seguimos con nuestra conclusión.

Consideraciones finales

En resumen, Brasil, aunque tenga un papel de destaque en el proceso de integración suramericano, no se enmarca en la definición neorrealista de hegemonía – no tiene una fuerza militar tan relevante ni es el único con ascendencia económica (pues está al lado de actores económicos importantes como Argentina, que aún puede ser considerada emergente, y Colombia y Venezuela) – ni tiene como pauta de su política externa la coerción.

Tampoco se puede decir que se ajusta completamente a los conceptos de hegemonía defendidos por Arrighi y Burges, ya que no consigue vender a la región una idea que represente un interés universal y, así, no obtiene el consentimiento total de las demás naciones. A partir de algunas situaciones, podemos notar que Brasil aún no ha logrado una posición hegemónica, como, por ejemplo, por el hecho de no haber obtenido completo apoyo regional en el pleito por una silla en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ya que otros Estados lo ven como imperialista y temen que esta posición se confirme cuando el país alcance más poder en el sistema internacional.

Además de esto, Brasil vio, en los últimos años, diversas cuestiones bilaterales que no pudo resolver –como el caso del conflicto de las papeleras, entre Uruguay y Argentina– no consiguiendo ser protagonista de una supuesta unidad entre los Estados suramericanos. Aún, a pesar de la gran presencia de América del Sur en un escenario global multipolar, objetivo explícito de Amorim y Lula, la manutención de este crecimiento en proyección del continente depende de la creación de un centro de poder regional que está intrincadamente basado en la integración regional. Pero, como destacado por nuestro canciller: discursos no hacen por sí la integración. Necesitamos un líder y Brasil no es este líder, tampoco es hegemónico. Hasta la hegemonía consensual es impedida de avanzar, porque Brasil no profundiza ni invierte en sus propias ideas y en los proyectos por los cuales se responsabilizó, como enseñamos en los estudios de caso. De esta manera, todo que es propuesto por Brasil no llega fuertemente a sus vecinos, lo que no crea un interés efectivo a ellos en la hegemonía brasileña.

Comparativamente, como mostrado en la última sección, Brasil, cuando evaluamos su tamaño territorial y PIB en relación a sus pocas acciones prácticas en la UNASUR, tiene un resultado poco significativo. Por lo tanto, conforme término de Cervo (2008), es la “cordialidad oficial” que impera, pues Brasil rechaza su papel hegemónico, lo que encuentra el desinterese de la actual presidente Dilma Rousseff por la política externa: esto lleva a una diplomacia brasileña de *low profile*. Luego, Brasil no está alineado a ningún de los conceptos de hegemonía aquí presentados.

Vemos, finalmente, que Venezuela se sobresale y es de ahí de donde salen las grandes ideas de la UNASUR, sobre todo cuando aún estaba Chávez en el poder. Además, se percibe que la “cordialidad oficial” no llega ni siquiera a romper la barrera entre Brasil y Argentina, el “binomio de América del Sur”, que no son amigos unidos en torno a un pensamiento político común, sino apenas socios en determinados asuntos comerciales.

Por fin, podemos afirmar que, aunque la integración suramericana a través de la UNASUR no sea desvirtuada por el *low profile* brasileño, ella no avanza más por falta de presencia, por falta de acción y, por lo tanto, por falta de una hegemonía positiva que se espera de Brasil como líder potencial de su región.

Referencias

- Amorim, C. (2011). *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo: Benvirá.
- Arrighi, G. (1997). *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora LTDA.
- Barnabé, I. R. (2012). Argentina, Brasil e Venezuela: hegemonia compartilhada na integração. Retrieved from http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT12/GT12_BarnabeI.pdf
- Braga, J. L. R. (2011). Os desafios e as perspectivas da integração regional na América do Sul. *Revista Geográfica de América Central*, 2(47E), 1–15. Retrieved from <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2129>
- Burges, S. W. (2008). Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, 22(1), 65–84.
- Buzan, B., & Wæver, O. (2004). *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cervo, A. L. (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saravia.
- Costa, R. da G. R. (2012). Antonio Gramsci e o conceito de hegemonia. *Blog do Dario*. Retrieved June 28, 2014, from <http://dariodasilva.wordpress.com/2012/11/30/antonio-gramsci-e-o-conceito-de-hegemonia1/>
- Cox, R. (1993). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. In S. Gill (Ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (pp. 49–66). Cambridge: Cambridge University Press.
- De Lombaerde, P., & Van Langehove, L. (2005). *Indicators of Regional Integration: Methodological Issues* (No. 64). Dublin. Retrieved from <http://www.cris.unu.edu/uploads/media/iisd64.pdf>
- Gama, M. V. P. (2010). O Conselho de Defesa Sul-Americano e a sua instrumentalidade. In J. P. S. J. Alsina, N. A. Jobim, & S. W. Etchegoyen (Eds.), *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Giddens, A. (2010). *Sociology: Introductory Readings*. Cambridge: Cambridge Polity Press.

- Gramsci, A. (1957). The Modern Prince. In *The Modern Prince and Other Writings*. New York: International Publishers.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. (2001). *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Kindleberger, C. P. (1987). *The World in Depression 1929-1939*. Harmondsworth: Penguin.
- Knorr, K. (1975). *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*. New York: Basic Books.
- Krasner, S. D. (1976). State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, 28(3), 317–347. Retrieved from <http://links.jstor.org/sici?sici=0043-8871%28197604%2928%3A3%3C317%3ASPATSO%3E2.0.CO%3B2-B>
- Mallamud, A., & Schmitter, P. (2006). The Experience Of european integration and the potential for integration in South America. In *Joint Sessions of Workshops European Consortium of Political Research*. Nicosia: European Consortium for Political Research. Retrieved from http://www.ibeio.org/images/stories/agenda/Malamud_paper.pdf
- Mendieta, E. (2003). Sobre a Guerra, a Paz e o Papel da Europa. Entrevista com Jürgen Habermas. *Impulso*, 14(35), 119–135. Retrieved from <http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp35art11.pdf>
- Visentini, P. G. F., & Pereira, A. D. (2008). *História do Mundo Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes.
- Waltz, K. N. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 91(4), 5–41.
- Waltz, K. N. (2004). *O homem, o Estado e a Guerra. Uma Análise Teórica*. São Paulo: Martins Fontes.
- Wendt, A. E. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391–425. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2706858>
- Zerbato, C. R., de Souza, E. C., & Duarte, R. (2011). o Brasil sob o olhar do outro no contexto da Integração Sul-Americana: perspectivas e desafios. *Observatorio de Economía Latinoamericana*, (160). Retrieved from <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/11/zsd.html>
- Zibechi, R. (2006). IIRSA: la integración a la medida de los mercados. *ALAI, América Latina en Movimiento*. Retrieved June 28, 2014, from <http://alainet.org/active/11812&lang=es>